

EL COLEGIO DE MÉXICO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

La intervención de la OTAN en Kosovo:
En el oriente se encendió esta guerra

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIATURA
EN RELACIONES INTERNACIONALES

Nelly de Navia Osorio
Ciudad de México, abril de 2007.

La intervención de la OTAN en Kosovo:

En el oriente se encendió esta guerra

Nelly Margarita de Navia Osorio Chávez Camacho

ÍNDICE

Agradecimientos.....	p.4
Introducción.....	p. 6
Capítulo 1. Dos ciclos de guerras balcánicas.....	p. 16
Capítulo 2. Estados Unidos y la OTAN. Redefinición de la Alianza.....	p. 43
Capítulo 3. 78 días de bombardeos. El uso de la fuerza.....	p. 76
Capítulo 4. El precio de la victoria. Conclusiones.....	p. 98
Bibliografía	p. 105

AGRADECIMIENTOS

La primera vez que vi *Underground*, la famosa película de Emir Kusturica que trata sobre la desintegración de la ex Yugoslavia, no entendí la trama con suficiente claridad y ni siquiera fui capaz de terminar de verla. Jamás imaginé que años más tarde, la vida me reencontraría con esa misma historia, pero en vez de hacerlo a través de una pantalla, me llevaría al lugar mismo de los acontecimientos y se convertiría en una de mis pasiones dentro del estudio de las Relaciones Internacionales.

Los Balcanes se convirtieron en mi fascinación y motivada por mi visita a Kosovo, decidí emprender este ejercicio “esquizofrénico” de escribir más de 100 cuartillas; situación que parecía no tener un final.

Esta tesis es la culminación de uno de los ciclos más importantes de mi vida y no hubiera llegado a este momento sin el amor, la comprensión y la ayuda de mis padres Sergio y Margarita; así como de mi hermana Fabiola. A ustedes todo mi cariño y agradecimiento.

Ciel, siempre tuviste el abrazo tierno, el beso consolador y las palabras comprensivas cuando más lo necesité. Сродна душа, захвална сам што је увек био уз мене и никад ме није изневерио. не бих успела без твоје помочи. С вама. Заједно. Увијек!

A mis abuelos, Carlos y Margot. Gracias por darme alas para que pudiera llegar tan lejos, no lo hubiera logrado sin su amor incondicional.

A mis profesores de El Colegio de México, gracias por todas sus enseñanzas y en especial a Lorenzo Meyer, Sergio Aguayo y Ana Covarrubias por tenderme siempre su mano amiga.

A tres personas: sestro, brate y lina gracias por todos los momentos inolvidables. Sin ustedes esta travesía no hubiera sido tan divertida como lo fue.

Sasa, Tanja, Ljuba, Ivana, Tijana, Ivan, Jovana. Esta historia empezó con ustedes. Gracias por ser mi fuente de inspiración. .

A todos mis amigos y compañeros de El Colegio de México; gracias por compartir conmigo esta maravillosa experiencia. Esta tesis va por todos ustedes.

**La intervención de la OTAN en Kosovo:
En el oriente se encendió esta guerra.**

*En el oriente se encendió
esta guerra
cuyo anfiteatro es hoy
toda la tierra.
Como el otro, este juego
es infinito.
Tenue rey, sesgo alfil,
encarnizada
reina, torre directa y peón
ladino,
sobre lo negro y blanco
del camino
buscan y libran su batalla
armada.
No saben que la mano
señalada
del jugador gobierna su
destino,
No saben que un rigor
adamantino
Sujeta su albedrío y su
jornada.
Dios mueve al jugador, y
éste, la pieza
¿Qué Dios detrás de Dios
la trama empieza
De polvo y tiempo y
sueño y agonías?*

Jorge Luis Borges

En el libro *Cuentos breves y extraordinarios* compilados por Jorge Luis Borges y Bioy Casares, se cita una leyenda celta, “La sombra de las jugadas”: dos reyes enemigos juegan ajedrez en la cima de una montaña, mientras en un valle cercano, sus ejércitos luchan y se destrozan. “Llegan mensajeros con noticias de la batalla; los reyes no parecen oírlos e, inclinados sobre el tablero de plata, mueven las piezas de oro...Hacia el atardecer, uno de los reyes derriba el tablero porque le han dado jaque mate y poco después un jinete ensangrentado le anuncia: “tu ejército huye, has perdido el reino”.¹ FIN.

De la misma forma en que estos reyes jugaban ajedrez en la cima de una montaña, ajenos e insensibles a la realidad que se desenvolvía a sus pies y apostando en cada movida la vida de sus vasallos, se llevaron a cabo los 78 días de bombardeo continuo a Serbia por parte de la OTAN, así como las matanzas de albanos ordenadas desde los escritorios de los líderes nacionalistas serbios, poniendo en juego la vida de miles de civiles.

En la década de los noventa, la región de los Balcanes se convirtió en el centro de conflictos territoriales, tensiones étnicas y rivalidades nacionalistas que hundieron al “señor enfermo de Europa” en una serie de guerras muy cruentas que dejaron profundas cicatrices en la memoria de esta población. Una aguda crisis económica, el desmembramiento de la Unión Soviética y la ausencia del carisma unificador del Mariscal Tito, fueron entre otros, los motivos que llevaron a las seis repúblicas que conformaban la antigua Yugoslavia –Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Serbia, Montenegro y Macedonia- a separarse y buscar su independencia.

Así mientras algunos festejaban el cierre del capítulo mundial de más

¹ Jorge Luis Borges y Bioy Casares, *Cuentos breves y extraordinarios*, Océano, Losada, México, 1997.

de 40 años de Guerra Fría, los Balcanes le daban la bienvenida a la nueva etapa de crisis en el continente europeo: un conflicto que duraría más de una década y cuyo desenlace sería el acontecimiento de mayor envergadura con el que concluyó el siglo XX: Kosovo.

Quisiera contarle antes de continuar querido lector, de forma breve y a manera de introducción, mi experiencia personal en los Balcanes, ese lugar que robo mi corazón y mente, al punto de estar escribiendo ahora mismo sobre ellos para alcanzar un título profesional.

Jamás olvidaré aquella sensación al bajar del tren que me llevó a Belgrado. Por un lado me encontraba emocionada por haber llegado al fin a la tan esperada ciudad y haber superado los miedos que implicaba tomar un tren de medianoche desde la estación de Keleti Pu en Hungría, pero por otro, empezaba a preocuparme porque ahora tenía que tratar de entender el alfabeto cirílico, buscar el camino correcto para llegar a la estación de autobuses y tratar de comunicarme con algunos conocidos serbios, todo sin contar siquiera con la ayuda esperanzadora que proporcionan los primeros rayos del sol al amanecer.

En ese momento, no podía imaginar que el mismo tren al cual le temí tanto la primera vez, se convertiría en un transporte bastante habitual y conocido, del cual formularía diversas bromas debido a lo surreal de cada viaje. Esa primera visita a Serbia me hizo de muchos amigos, los cuales me relataron con frecuencia capítulos de sus vidas durante la guerra. Que si uno no pudo llegar a su casa y reunirse con sus familiares porque destruyeron el puente que comunicaba la ciudad de Novi Sad y tuvo que vivir con desconocidos durante más de una semana, que si otro se encontraba en

Hungría estudiando y veía despegar a los aviones de la OTAN para ir a bombardear a sus seres queridos, que si para algunos fue el momento más feliz de sus vidas pues aprendieron a disfrutar de cada minuto al máximo y por lo tanto sólo se dedicaban a pasársela bien en los sótanos de sus casas, los cuales se habían convertido en refugios, o incluso, me dijeron una de las frases que más me ha conmovido: “cuando escuché caer la primera bomba me dio pánico y no sabía qué hacer, sin embargo, todos los demás parecían ya muy acostumbrados y ni siquiera hicieron una pausa en la conversación para comentarlo. Entonces me dijeron: No te preocupes, si escuchaste caer la bomba significa que aún sigues viva”.

Todas estas historias serían posteriormente ilustradas con los edificios en el centro de Belgrado que, aunque bombardeados, siguen en pie y permanecen como un recordatorio de los excesos de la OTAN sobre esta población. Creía que con lo que había visto y oído era suficiente para entender lo que significaba una guerra. ¡Qué equivocada estaba! Meses después regresé a Serbia y gracias a un buen amigo, tuve la oportunidad de toparme de frente con lo que consideraba inimaginable: visitar Kosovo.

Querido lector, fue un golpe de adrenalina pura llegar al retén de Naciones Unidas y ver a los oficiales preguntarse conmocionados qué quería una mexicana en ese lugar. La primera parada del viaje a Kosovo fue en la ciudad de Kosovska Mitrovica localizada a 40 km. al norte de Pristina, la única en toda la región donde habitan serbios y albanos “juntos”. Digo “juntos” ya que efectivamente, viven en la misma ciudad, pero separados por un puente que ni unos ni otros se atreven a cruzar.

La situación como yo la puedo resumir, es “moralmente gris”: el agua y

la electricidad son lujos que se tienen tan sólo por un par de horas al día, los edificios muestran cicatrices en sus muros, excepto las iglesias que acaban de ser reconstruidas, ya que las anteriores fueron arrasadas por los albanos en una revuelta en el 2004 y a pesar de que las personas parecen estar muy habituadas, los camiones militares y de Naciones Unidas que no dejan de circular por las calles, les recuerdan a cada instante que no, esas no son condiciones normales de vida. Es una situación de tensión continua que muestra a una sociedad atrapada en el miedo y que se refleja incluso en los pequeños detalles cotidianos, pues en Mitrovica la mayoría de los hombres serbios, a diferencia de lo que se acostumbra en el resto del país, no usan barba para que en caso de emergencia, no puedan ser tan fácilmente identificados por los albanos.

Lo peor y realmente triste fue descubrir que la situación en Mitrovica no es una excepción sino la regla, incluso es de los mejores lugares para vivir dentro de Kosovo si se es serbio. Visitamos el enclave de Osojane, el primer reasentamiento de kosovares de origen serbio después de la guerra y donde actualmente viven alrededor de 350 personas. Si la situación, como lo describo anteriormente es “moralmente gris”, el hecho de que fuera invierno lo hacía parecer aún peor, pues el clima no ayudaba a alegrar al espíritu.

Este lugar cuenta con aproximadamente 50 casas y una iglesia recién construidas, un pequeño establecimiento que funge como restaurante, punto de reunión, tienda, bar o centro educativo, según las necesidades. Aquí no hay “lujos” como en Mitrovica, ¿libertad de movimiento?, ¿la posibilidad de tener un trabajo?, ¿escuelas?, ¿bienestar social?, ¿servicios públicos de salud? Lector, para que comprenda la vida cotidiana de estas personas, le

comento que en Osojane, el anhelo diario para pasar mejor el tiempo es esperar a que los soldados españoles que resguardan esta comunidad salgan del cuartel por una cerveza –al pequeño establecimiento arriba mencionado-, platicuen con ellos y les enseñen español. Son pocos los que tienen un trabajo en estos enclaves, pero logran sobrevivir gracias a que el gobierno les paga el doble de lo que ganarían normalmente si se fueran de ahí. Lo impresionante es que estas personas no se quedan por el dinero que les dan por poblar el territorio, sino porque están convencidos de que ese es el lugar que les corresponde. “Yo nací aquí, ésta es mi tierra y mi casa. Puede no ser bonita o ser un poco triste, pero es mi casa y me quiero quedar”.² Ellos se encuentran atrapados en la espera del día que puedan recuperar su vida normal.

Soledad y Desesperanza. Angustia y Temor. Eso fue lo que yo percibí en mi visita a Kosovo. Son ya más de 6 años desde que la OTAN intervino en la región para supuestamente evitar una tragedia humanitaria mayor, pero lo único que pude ver es que la llamada “intervención humanitaria” sólo tuvo consecuencias igual o peor de destructivas. La operación militar en Kosovo provocó el desplazamiento de un millón de albanos y cerca de 10,000 civiles perdieron la vida. Lo peor es que finalizada la guerra, también se han visto incapaces de detener las represalias de los albanos contra los serbios: 50% de la población serbia que habitaba en Kosovo ahora son refugiados, un mes después de que las fuerzas internacionales ocuparon Kosovo 1,034 personas fueron asesinadas y 908 eran serbios, 952 fueron secuestrados y 874

² Plática con habitante del enclave serbio Osojane.

también eran serbios.³ La situación como se puede apreciar, está lejos de estabilizarse a pesar de que todas las fuerzas de la OTAN y de Naciones Unidas estén al mando desde 1999⁴ y los reportes oficiales sean muy esperanzadores con respecto a la situación en Kosovo.

Según algunos estudios internacionales oficiales, Kosovo ha sido el mejor caso de reconstrucción después de la Guerra Fría, pues se logró desmilitarizar al Ejército de Liberación de Kosovo (KLA por sus siglas en inglés), se llevaron a cabo elecciones locales y nacionales dos años después de terminado el conflicto y el crecimiento económico ha sido fuerte.⁵ Sin embargo y como bien se sabe, existen dos realidades: la oficial y la real.

Las fuerzas internacionales esperaban que el problema de autodeterminación kosovar se disolviera con el tiempo. No fue así. El hecho de que hayan dado expectativas tanto para un bando como para el otro, ha elevado el grado de frustración entre la población, sobre todo de los albanos kosovares que creían fielmente que el próximo paso sería su independencia. Debido a esto y a la mala administración de la UNMIK –porque se debe mencionar que cada mes cambian a los altos mandos debido a que caen fácilmente en la corrupción de las mafias albanas-⁶ se desataron el 17 y 18 de marzo de 2004 explosiones de inconformidad y protestas anti-serbias y anti-Naciones Unidas que ocasionaron la huida de 4,500 serbios de sus hogares –como en Osojane- y se destruyeron más de 30 iglesias y

³ Victor Chernomyrdin “Applied Lessons from Kosovo” en Elizabeth Sidiropoulus, *A continent Apart. Kosovo, Africa and Humanitarian Intervention*, SAILA, 2001.

⁴ El Grupo de Contacto integrado por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia y Rusia, bajo la resolución 1244 del 10 de junio de 1999 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, decidió dejar al mando tanto a NU como a la OTAN para la administración del territorio hasta que se definiera su status.

⁵ Estudios Rand, “America’s Role in Nation Building: From Germany to Iraq. En http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1753/

⁶ Plática con el dirigente del Demokratska Stranka Srbije (Partido Democrático de Serbia) en Kosovo.

monasterios ortodoxos del siglo XIV, los cuales son considerados como una “embajada” de Belgrado en Kosovo.⁷ Si a esto alguien le puede llamar una reconstrucción exitosa, no lo comprendo.

Esa fue mi experiencia. Pero ahora, ¿cómo se llegó a esto? ¿qué fuerzas se desataron en Kosovo que desembocaron en tal masacre? ¿por qué Estados Unidos decidió intervenir y por qué tenía tanto interés en la región? ¿por qué decidieron atacar por aire durante 78 días, aumentando así la catástrofe humanitaria que según ellos intentaban evitar?

En el desarrollo de esta tesis, quiero demostrar que la historia de Kosovo, tragedia con la que cierra el siglo XX, tan real y terrible como fue, ilustra el orden internacional post-guerra fría y revela un orden internacional basado en normas contradictorias, cambiantes e inestables, intereses de los grandes poderes, así como la supremacía militar americana. La intervención en Kosovo muestra una nueva era en el tipo de guerras que la humanidad habría de presenciar en el futuro y refleja la ambigüedad de la intervención humanitaria y las implicaciones que tiene para la paz y la estabilidad política.

En este estudio, no pretendo adentrarme en el debate de la intervención humanitaria, aunque si es necesario cuestionarla. En su lugar, me enfocaré en descubrir las razones que la Alianza Atlántica tuvo para intervenir en Kosovo y ejecutar el mayor despliegue de fuerza que ha realizado desde su creación. ¿Por qué la OTAN bombardeó durante 78 días a Serbia? , ¿por qué decidió ejecutar tal despliegue de fuerza en la zona? ¿Hasta que medida el uso de la fuerza realmente ayudó a terminar la limpieza étnica del régimen de Milosevic?

⁷ Vance Serchuk, “The Future of Kosovo”, AEI online, 30 de septiembre 2005, disponible en http://www.mfa.gov.yu/FDP/aei300905_e.html

Mi argumento es que la participación de la OTAN en Kosovo fue parte de una estrategia de Estados Unidos para demostrar la utilidad de la Alianza Atlántica en su nueva fase post Guerra Fría y seguir manteniendo así, su brazo armado en Europa.

Con lo anterior no quiero decir que el factor humanitario no jugó una parte relevante en la decisión de intervenir, ya que resultaba evidente que los europeos estaban decididos a evitar otro episodio como el de la masacre de Srebrenica en Bosnia; sin embargo, había otros intereses en juego. Kosovo no presentaba un escenario similar al de las demás guerras balcánicas; ésta provincia guardaba una explosividad en potencia, susceptible de derramarse sobre países como Grecia y Turquía. Además, se debía intervenir para redimir la credibilidad de la Alianza Atlántica y para evitar que se esparciera un conflicto internacional mayor que desestabilizara la zona.

Los enfrentamientos que se desarrollaron a las puertas de la Unión Europea, cuestionaban irremediablemente sus valores y fundamentos morales; por esto, la Unión Europea debía actuar inmediatamente para resolver la crisis balcánica, pero a pesar de mostrar su disposición para encarar el conflicto, lo único que logró fue exhibir su incapacidad para actuar con eficacia y tuvo que resignarse a ser un espectador más de las matanzas que ellos mismos habían ayudado a crear, cuando respaldaron la desintegración yugoslava en el afán de reactivar su presencia geopolítica.

También considero que la participación de Estados Unidos en los Balcanes puede ser comprendida como una contraofensiva dirigida hacia el surgimiento de una posible tendencia multipolar que pudiera cuestionar su liderazgo en el mundo post Guerra Fría; por lo tanto, los Balcanes se

presentaron como un momento ideal para reafirmar su posición en el continente europeo.

Entonces, protegidos desde las alturas, a una distancia mayor de 4,500 metros, la OTAN intentaba solucionar el conflicto, matando a más personas de las que ya habían perecido. Estaban convencidos de la efectividad del uso de la fuerza y del poder aéreo para resolver la crisis kosovar, pero sus cálculos fueron erróneos y ahora se alzan más preguntas que respuestas.

La tesis consta de cuatro capítulos: En el primero realizo un análisis de las guerras balcánicas y la desintegración de la ex Yugoslavia, para terminar con el estudio de Kosovo y poder seguir una línea sobre la participación de Estados Unidos en la zona.

En el segundo capítulo hago una revisión de la transformación política de la Alianza Atlántica, hasta alcanzar los acontecimientos de las guerras balcánicas y comprender los motivos de la OTAN y de Estados Unidos en su intervención en Kosovo. Intentaré demostrar que Bosnia y Kosovo fueron los escenarios perfectos para que la OTAN probara su renovada identidad, mostrara su credibilidad frente al mundo y al mismo tiempo, para que Estados Unidos perpetuara de esta forma su influencia.

En el tercer capítulo se analiza el uso de la fuerza y la decisión de actuar por la vía unilateral y sin la aprobación del Consejo de Seguridad. Así mismo, me ocupo de las reacciones de Naciones Unidas, de los diferentes miembros de la OTAN y de la Unión Europea en su conjunto ante tal decisión.

Por último, en el cuarto capítulo se realiza un breve recuento de los daños para llegar a las conclusiones.

CAPITULO 1.

DOS CICLOS DE GUERRAS BALCÁNICAS.

“Hoy, a fines del siglo XX, los Balcanes están de nuevo de actualidad; justo como lo estaban hace un siglo, como si existiera una continuidad, una vocación por parte de los Balcanes de constituirse en el problema de Europa. Balcanización, limpieza étnica son aportaciones de la región al vocabulario político occidental, formulados o dados a conocer, eso sí, por los medios europeos. ¿No será Europa el problema de los Balcanes?”

Francisco Veiga⁸

Cambian las reglas del juego...

Desde finales de la década de los cuarenta hasta inicios de los noventa, las dos grandes potencias – Estados Unidos y la Unión Soviética- resolvieron las cuestiones relativas a política exterior y defensa bajo la lógica de la Guerra Fría. Era una competencia entre comunismo y “mundo libre” con reglas muy claras, un juego suma-cero donde la pérdida de una potencia, era ganancia para la otra. Sin embargo, el colapso de la Unión Soviética rediseñó

⁸ Franciso Veiga, *La trampa balcánica*, Barcelona, Grijalbo, 1995, contratapa.

abruptamente las condiciones en el que se desenvolvía la comunidad internacional, y dio como resultado un escenario, permítaseme llamarle, un tanto “esquizofrénico”: En el pasado histórico, el fin de las grandes guerras culminó en acuerdos de paz que permitieron a las potencias vencedoras promulgar nuevas reglas e instituciones que dieron forma y ordenaron la realidad internacional post-guerra. Poderes, intereses, y normas fueron recreados en 1648, 1815, 1919 y 1945 pero no así en 1989. El fin de la Guerra Fría no terminó en esta reconstrucción; el mundo simplemente se regía por una combinación de nuevas reglas, viejas instituciones, poder unipolar desbordado y liderazgo incierto.

Entonces, con el fin de la Guerra Fría también se modificó el origen de los conflictos armados pues estos ya no tomaban una proyección internacional en la lucha ideológica, y nuevos temas como la intervención humanitaria o los derechos humanos se incorporaron en la agenda mundial con gran fuerza.

Así, la década de los noventa estuvo caracterizada por la proliferación de conflictos interestatales. Tan sólo en 7 años –de 1989 a 1996-, 95 de 101 conflictos armados al rededor del mundo tuvieron una causa de naturaleza interna.⁹ Entonces, a diferencia de los conflictos ideológicos que proliferaron durante el período de Guerra Fría, estos problemas giraron en torno a los temas de autodeterminación o reconocimiento de una identidad comunal.

La situación desatada en los Balcanes ejemplifica a la perfección esta nueva clase de guerras. Por esto, es importante hacer una revisión de la desintegración yugoslava, cuyo último capítulo es Kosovo, movida que a

⁹ E. Sidiropoulos, *op. cit.*, p. XV

pesar del tiempo transcurrido, sigue inconclusa en el tablero.

Desintegración

Para entender mejor la desintegración yugoslava dividiré dicho proceso en dos ciclos de guerras balcánicas: el primero que abarca de junio de 1991 a noviembre de 1995 y está conformado por los conflictos en Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina y el segundo que habla exclusivamente de Kosovo y la intervención de la Alianza Atlántica en 1999. Cabe mencionar que sólo haré una revisión sucinta del primer ciclo hasta el caso de Bosnia, el cual analizaré con más detalle debido a la importancia de la participación estadounidense en este período y la relevancia de las lecciones aprendidas, las cuales intentarían ser aplicadas posteriormente en el conflicto kosovar sin éxito alguno y de esta manera, ligarlo al caso que nos ocupa, Kosovo.

Primer ciclo

Yugoslavia era una federación de pueblos eslavos y su estructura política combinaba aspectos de una unión entre territorios y pueblos soberanos con fronteras establecidas, cuyos miembros podían vivir en cualquier lugar dentro de la Federación. En 1974, el Mariscal Tito, ante las constantes demandas de las diferentes repúblicas y comunidades autónomas, extendió la capacidad de éstas para auto-gobernarse. Se debe destacar que en el momento, Kosovo aunque era una provincia, ganó de facto un estatus federal y su derecho a una constitución propia.

A partir de la década de los ochenta, Yugoslavia se vio fuertemente afectada por las deudas externas y los rigurosos condicionamientos del Fondo Monetario Internacional. Con el fin de la Guerra Fría, Yugoslavia perdió su posición favorable en la economía global y tuvo que lidiar con la competencia de los nuevos estados independientes de Europa central y occidental que se incorporaban a la economía y comercio mundial. Así, tras la muerte de Tito, la caída y descrédito del comunismo, la profunda crisis económica y la llegada al poder del nacionalista serbio, Slobodan Milosevic, comenzó a desgastarse el modelo federal de la ex Yugoslavia.

Eslovenia y Croacia fueron las primeras repúblicas que efectuaron cambios constitucionales que dejaron la vía abierta para la independencia y separación definitiva de la federación. Estimado lector, debo aclarar que estas acciones separatistas no fueron exclusivamente en respuesta al nacionalismo serbio exaltado por Milosevic, pues dicho nacionalismo no era el único que iba en aumento. Debido a que las antiguas elites comunistas ya no contaban con el apoyo de la población y su permanencia en el poder peligraba, los dirigentes de cada una de las repúblicas, decidieron emprender una estrategia nacionalista para preservar su dominio. Claro está, que los nuevos intereses resultaban irreconciliables y dieron el golpe definitivo para la separación de la ex Yugoslavia. El nacionalismo de cada una de estas repúblicas, como menciona Antonio Sánchez Pereyra, fue la explosión deformada y hábilmente capitalizada por dirigentes políticos demagogos del descontento social ocasionado por la persistente y profunda crisis económica gestionada y agravada por los programas de ajuste del FMI. "La panacea de la descentralización política y económica tan sólo contribuyó a legitimar el

ejercicio del poder de unas elites políticas enraizadas en sus territorios respectivos, que cuando no pudieron sacar más provecho de la federación, pregonaron el mensaje nacionalista para asentar su dominio lejos del control federal.”¹⁰

La administración de Milosevic desconoció las propuestas de las dos repúblicas, pero su independencia fue exitosa en parte porque contaron con el respaldo internacional de Alemania, la cual deseaba romper con su abstinencia política de cuatro décadas. Así comenzó un breve conflicto armado tras el que fracasaría el intento del gobierno federal por frenar el proceso independentista.

En el escenario balcánico, el entrelazamiento de distintas etnias en el mismo territorio, sólo podía garantizar que la creación de nuevos Estados a partir del desmembramiento de viejos Estados multiétnicos, generara un círculo de nuevos reclamos de autodeterminación, soberanía y nuevas fronteras por parte de minorías disidentes.

En el caso de Croacia, el conflicto se prolongó por más tiempo que el de Eslovenia, pues en el primero habitan un importante porcentaje de serbios, a comparación de la población tan homogénea de Eslovenia y su poca relación histórica y cultural.

Ahora, si el caso croata era difícil de resolver debido a la falta de homogeneidad en su población, el intento de Bosnia-Herzegovina por independizarse era, a mi parecer, un acto “suicida” debido a la complicada y explosiva mezcla de su población. ¿Cómo pretender separar un territorio para crear una sola y única “nación bosnia” cuando un tercio de su población

¹⁰ Antonio Sánchez Pereyra, *Geopolítica de la expansión de la OTAN*, México, UNAM, 2003, p. 444-446

(31.4%) eran serbios, una quinta parte (17.3%) estaba conformada por croatas y finalmente, una “mayoría” musulmana (43.7%) de origen eslavo?¹¹ A pesar de lo anterior, los líderes musulmanes aprovechando un referéndum realizado en 1992 y con el apoyo de la Comunidad Europea nuevamente, se declaró la independencia bosnia y estalló un conflicto que se degeneró hasta terminar en una lucha muy sangüinaria en las puertas de Europa.

Lo cierto es que, por más intrincado que sea el enredijo balcánico, la exacerbación del conflicto responde, en gran medida, al juego desplegado por los intereses encontrados de las grandes potencias y como lo aprecia Francisco Veiga, “no son los conflictos autóctonos los que contaminan a occidente, son los conflictos interimperialistas los que balcanizan a los Balcanes.”¹² Las potencias occidentales exhibieron grandes inconsistencias en la legalidad internacional sobre la cual se dice sustentar la legitimidad de la conducción de los asuntos internacionales, pues ni Croacia ni Bosnia eran merecedoras del reconocimiento internacional de acuerdo con los principios de la Convención de Montevideo de 1933. Los requisitos para constituirse como nación independiente internacionalmente reconocida son: 1) el Estado debe poseer fronteras claramente definidas, 2) debe contar con un gobierno y 3) poseer una población estable.

Las diferencias entre estas repúblicas fue creada en su imaginario colectivo y estuvieron respaldados gracias a que occidente simplificó el conflicto balcánico a sólo una agresión “barbárica” por parte de los serbios.

Los territorios y su población, ambos eran piezas en el tablero para este juego sin reglas. Todos eran culpables de lo sangriento de los

¹¹ *Ibid.*, 454.

¹² Veiga, *op. cit.*

enfrentamientos, todos los bandos cometieron atrocidades; sin embargo, resultaba más fácil satanizar una sólo imagen, la de Milosevic y a un solo pueblo, el serbio y dejar de lado a los ultra nacionalistas como el croata Franjo Tudjman, culpable de la limpieza étnica serbia de Krajina.

Estos enfrentamientos se desenvolvían a las puertas de la Unión Europea, cuestionando irremediabilmente sus valores y fundamentos morales. Sin duda alguna, la Unión Europea debía actuar para resolver la crisis balcánica, pero a pesar que desde 1991, el brazo armado de la Unión Europea, la UEO mostró su disposición para encarar el conflicto, lo único que logró fue exhibir su incapacidad para actuar con eficacia pues no se contaba, ni se cuenta hoy en día, con las condiciones necesarias para una intervención de ese tipo y tuvo que resignarse a ser un espectador. Más adelante profundizaré sobre la incapacidad de los europeos para responder con eficacia a los conflictos que se desenvolvían en su territorio, pero ahora sólo mencionaré que debido a lo anterior, se decidió recurrir tanto a Naciones Unidas como a la Alianza Atlántica., la cual realizó en Bosnia su primera operación fuera-de-área y ayudó a que Milosevic negociara los Acuerdos de Dayton.¹³

¹³ Sobre la transformación política de la OTAN se hablará en el siguiente capítulo. El 8 de septiembre de 1995 tuvo lugar en Ginebra la primera fase de la Conferencia de Paz para la antigua Yugoslavia.

Estados Unidos entra al juego

Considero que la participación de Estados Unidos en los Balcanes puede ser comprendida en parte, como una contraofensiva dirigida hacia el posible surgimiento de tendencia multipolar que cuestionara su liderazgo. Los Balcanes se presentaban como un pretexto perfecto para reafirmar su posición en el continente europeo a través del mantenimiento de la presencia de su brazo armado, la OTAN.

Carente de aliados en los Balcanes, Estados Unidos cambió sucesivamente de táctica: en un inicio apoyo a Serbia ante la inminente desintegración yugoslava, posteriormente hizo un abierto proselitismo a favor de la independencia de Bosnia y Croacia, terminando con Kosovo, donde primero tachó a la guerrilla albana de terrorista, para después brindarles su apoyo.¹⁴ Permítaseme desarrollar más el punto anterior.

Tras la proclamación de independencia de Eslovenia y Croacia, Estados Unidos se comportó como auténtico aliado de Serbia en 1991: condenó el desmantelamiento yugoslavo y se contrapuso tanto a las repúblicas separatistas como a Alemania, quien las respaldaba. Ahora, después de mostrarse favorable a la unidad yugoslava, Washington dio un giro radical en su política al reivindicar la independencia bosnia, denotando un cambio de actitud. Debido a que Serbia no era un aliado de confianza por sus lazos con Rusia, Estados Unidos optó por Bosnia como un punto de apoyo en la región.¹⁵ Entonces, de manera fugaz, el firme apoyo a Bosnia se convirtió de un día para otro, en uno de los temas de la campaña electoral de Clinton y

¹⁴ Joan Hoey, "Policy Without Principle: The US 'Great Game' in Bosnia" en *The Nation*, 30 de enero 1995, pp. 130-132.

¹⁵ *Ibíd.*

los Balcanes cobraron una singular importancia en la política exterior estadounidense, antes inusitada. El tema de Bosnia empezó a resonar en la mente de los americanos gracias al pregonar de los medios de comunicación. “Su futuro y el futuro de América son inseparables”¹⁶

En conjunto, Estados Unidos rechazó todas las propuestas europeas para alcanzar acuerdos de paz: el plan de paz de Lisboa (Carrington-Cutileiro), el plan Vance-Owen y Stotelberg-Owen, el Plan de Acción y finalmente el plan de paz del Grupo de Contacto. Esta situación prolongó innecesariamente el conflicto en Bosnia. De hecho, el 30 de abril de 1994, el *Washington Post* citó a dos representantes del más alto rango de Naciones Unidas que acusaban a Estados Unidos por la continuación de la guerra en Bosnia “porque ha dado al gobierno bosnio musulmán la falsa impresión de que el apoyo militar norteamericano iba en camino”, ambos se quejaban porque el apoyo moral y financiero a Izetbegovic tuvo por efecto la prolongación de la guerra. Estados Unidos apoyó al líder bosnio Alija Izetbegovic, a través del embajador norteamericano para Yugoslavia, Warren Zimmermann, cuando le patentizó su respaldo para una Bosnia-Herzegovina unitaria en vez de dividida en cantones como lo pretendían hacer los planes antes mencionados.¹⁷

Según el análisis de Joan Hoey, Estados Unidos siguió esta política serpenteante para debilitar a Europa gestionando un conflicto para poner en relieve la impotencia europea y su dependencia respecto al liderazgo norteamericano. “La única cuestión en la que Estados Unidos ha sido

¹⁶ Madeleine Albright, citado en Sara Flounders, “Bosnia Tragedy: The Unknown Role of the US Government and Pentagon”. <http://www.balkan-archive.org.yu/kosta/external/e-BosnianTragedy-SaraFlounders-.html>

¹⁷ Maynard, Glitman, “US Policy in Bosnia: Rethinking a Flawed Approach”, *Survival*, vol. 38, núm. 4, 1997, p. 69.

consistente en relación con Yugoslavia es la determinación de reforzar la autoridad americana a expensas de sus rivales. Con la política que proponían de “lift and strike”, que consistía en levantar el embargo contra el gobierno bosnio y realizar ataques aéreos contra los serbios, querían presentar a los europeos como conciliadores y a los americanos como líderes decididos y defensores de una democracia multiétnica sitiada”¹⁸

El 6 de abril de 1992 cuando parecía que todo se solucionaría debido al reconocimiento de Bosnia-Herzegovina por parte de la Comunidad Europea y de Eslovenia y Croacia por parte de Estados Unidos, la república serbo bosnia de Srpska declaró su independencia, dando origen al estallamiento de la guerra en Bosnia-Herzegovina, debido a que los croatas bosnios también exigían una independencia similar bajo una república llamada Herzeg-Bosnia. Esto hizo que todas las partes al interior de Bosnia se enfrentaran y llevaran a cabo masacres para ganar el control de lo que cada uno consideraba pertenecía a su territorio. Naciones Unidas decidió entonces en sus resoluciones 824 y 836 crear seis zonas de seguridad musulmanas (Bihac, Srebrenica, Gorazde, Tuzla, Zepa y Sarajevo) bajo protección de la OTAN y otras organizaciones de seguridad regionales en estrecha coordinación con la FORPRONU. La OTAN notificó su disposición a participar y dispuso sesenta aviones para la protección de los 7500 soldados desplegados por Naciones Unidas en las “zonas de seguridad”.

En agosto de 1993, ante el endurecimiento del asedio serbio sobre Sarajevo, la OTAN amenazó con bombardear a las fuerzas serbo bosnias a menos que flexibilizaran su posición. Bosnia implicó el primer debate

¹⁸ Véase Hoey, Joan, *loc. cit.*

significativo sobre la política exterior de la post Guerra Fría, cuando el liderazgo norteamericano no había madurado sus líneas de política exterior. Esto se explica gracias al intenso forcejeo interno en las estructuras del aparato político militar norteamericano acerca de la expansión de la OTAN que se verá más adelante en el siguiente capítulo.

Francia y Gran Bretaña, los más comprometidos en el terreno del FORPRONU, se opusieron a la postura norteamericana, manteniendo su negativa a responder a la ofensiva serbia, alegando que en caso de ataques aéreos, quienes figurarían como víctimas inmediatas de represalias por parte de los serbo bosnios, serían los soldados de la FORPRONU¹⁹

La negativa francesa fue una verdadera afrenta para la primera potencia y lo peor es que dicha posición fue apoyada por Gran Bretaña, aliado histórico de Estados Unidos. De esta forma en 1993, a sólo dos años del triunfo de la Alanza Atlántica en la Guerra Fría, ésta exhibía a todas luces una seria fisura en su seno.

Ante las críticas a la actuación de Naciones Unidas para estabilizar la zona y con el deterioro de la situación, la OTAN reclamó el mando de las operaciones por vía de su secretario general, Manfred Wörner, quién afirmó que la OTAN no era solamente una herramienta de Naciones Unidas sino que la que debía tomar el liderazgo de las actuaciones. Aquí solo quisiera señalar que en todo momento se puede apreciar que Estados Unidos, por más crítico que haya sido ante la ineficiencia de Naciones Unidas y las potencias europeas para resolver el conflicto balcánico, se opuso a toda costa a realizar un avance con fuerzas terrestres –tal como lo haría en Kosovo- debido a los

¹⁹ Ullman Richard, *The World and Yugoslavia Wars*, en <http://www.ciaonet.org/book/ulr01/> p. 126.

debates internos en la administración estadounidense y para evitar que se perdiera el apoyo social con la muerte de algún soldado.

Fue entonces, cuando debido a trágicos acontecimientos sucedidos en Sarajevo, Boutros Boutros-Ghali, secretario general de Naciones Unidas, solicitó a la OTAN proceder con ataques aéreos sobre las posiciones serbias en Bosnia. El 9 de febrero de 1994, la OTAN dictó un ultimátum en el que condenó el sitio sobre Sarajevo y dispuso el control de las armas pesadas, incluyendo las musulmanas por parte de la FORPRONU. A finales del mes, con el derribo de cuatro aviones serbios, la OTAN castigó la violación de la “zona de exclusión” y emprendió la primera acción militar en sus 45 años de existencia. Con sus primeros disparos, la OTAN asumió un carácter ofensivo y su primera operación “fuera de área”, coincidiendo con el preludio de la expansión de la Alianza anunciado en enero de 1994 con el programa Asociación para la Paz.

Naciones Unidas volvió a replegarse solicitando la detención de los bombardeos, debido al temor de que éstos incitaran las represalias sobre las tropas y trabajadores de ayuda internacional. Pero el 28 de agosto de 1995 ante la explosión del mercado de Sarajevo, se llevó a cabo la llamada Operación Fuerza Deliberada, con 3,515 misiones de ataques aéreos durante 15 días.²⁰

Así el 8 de septiembre de 1995 tuvo lugar en Ginebra la primera fase de la Conferencia de Paz para la antigua Yugoslavia, en la cual los ministros de asuntos exteriores de Serbia, Croacia y Bosnia-Herzegovina aprobaron el mantenimiento de la unidad estatal de Bosnia formada por dos entidades

²⁰ Los ataques se realizaron del 30 de agosto al 17 de septiembre de 1995

autónomas: la croata musulmana y la serbo bosnia. La última fase se realizó en Dayton, Ohio, dándole así el nombre de “Los Acuerdos de Dayton” al documento con el que finalizó el enfrentamiento más sangriento desde la Segunda Guerra Mundial, el 21 de noviembre de 1995.

Se debe mencionar que no existen diferencias de fondo entre el plan Vance-Owen que rechazó Estados Unidos desde el inicio y los Acuerdos de Dayton. La única diferencia fueron dos años de guerra, masacres y refugiados. Más adelante, en la guerra en Kosovo, Estados Unidos intentaría repetir la fórmula de Dayton con los Acuerdos de Rambouillet, sin tener éxito alguno.

Segundo Ciclo

Kosovo es una disputa territorial entre serbios y albanos que se remonta a finales del siglo XIX, pero a diferencia de las repúblicas que constituían la ex Yugoslavia, Kosovo es una provincia autónoma que, aún cuando está habitada por una mayoría albana, forma parte del territorio serbio y representa el corazón mismo de la cultura de este país. Basta con observar el nombre con el que los serbios se refieren a este territorio para entender la complejidad del asunto: “Kosovo-Metohija”, donde la última palabra significa “tierra de iglesias”.²¹

Kosovo es la parte más pobre de la antigua Yugoslavia. Entre 1389 y 1912 esta zona estuvo controlada por los turcos, los cuales serían posteriormente expulsados del territorio por los serbios. Después de estallar la

²¹ Vance Serchuk, *loc. cit.*

primera guerra balcánica en 1912, Albania declaró su independencia y los grandes poderes la reconocieron el 30 de mayo de 1913 durante la Conferencia de Londres. Sin embargo, quedaron pequeñas minorías esparcidas en los territorios de Kosovo, Macedonia, Montenegro y Grecia.

Posteriormente, los dos primeros cayeron bajo la ocupación italiana de la Segunda Guerra Mundial y fueron unidos a Albania hasta el fin del conflicto bélico cuando se decidió reconstruir Yugoslavia y se estableció en su Constitución de 1946 que Kosovo formaría parte de la República Federal Serbia como una región autónoma.

Más tarde, al remover su autonomía con la Constitución de 1974 y las posteriores crisis económicas antes mencionadas, Kosovo fue el primer territorio en declarar su independencia, incluso antes que Eslovenia y Croacia, pero fue hecha desde la clandestinidad, pues sólo la reconoció Albania.

El conflicto kosovar, a diferencia de los otros estallidos balcánicos, estuvo determinado en buena medida por el hecho de que guarda una explosividad en potencia mucho mayor que la de cualquier república ex yugoslava. Kosovo envuelve varios elementos: 1) Reclamo de un territorio histórico. Como se explicó anteriormente, el hecho de que la región de Kosovo tenga tanto peso cultural e ideológico para los serbios, hace que el conflicto se vuelva más pasional. 2) La geografía. Albania colinda con Kosovo y refuerza la presencia y apoyo musulmán, además de que resulta más fácil el traslado de armas en apoyo de la guerrilla separatista. 3) Composición étnica. Si bien el territorio es serbio de origen, es imposible ignorar al 90% de la población albana que habita en la zona. A diferencia de las otras repúblicas ex yugoslavas, se podría decir que los serbios “se encuentran en casa” pero son

minoría. 4) Los posibles conflictos internacionales. El conflicto étnico en Kosovo es más susceptible de derramarse sobre el sur de los Balcanes, debido a que un flujo incontenible de refugiados albanos kosovares involucra directamente a Albania y desestabiliza a Macedonia, una república que guarda un precario equilibrio entre la mayoría eslava y la minoría albana, lo cual a su vez convocaría la intervención armada de Grecia en defensa de los griegos esparcidos en Macedonia y Albania. La entrada de Grecia podría presionar a Turquía, enemigo histórico de Grecia, para evitar el control griego de Macedonia. Un enfrentamiento entre Grecia y Turquía, es hablar de un conflicto internacional mucho mayor.²²

Por esta razón, George Bush hizo saber a Milosevic que la reticencia norteamericana que se mostró en un inicio a participar en Bosnia, no se repetiría en Kosovo. El 27 de diciembre de 1992, el presidente estadounidense advirtió a Slobodan Milosevic que si Serbia comenzaba una guerra en Kosovo, Estados Unidos lo considerarían como una amenaza directa a sus intereses nacionales y se verían obligados a actuar. Esta advertencia fue reiterada por William Clinton en enero del año siguiente y retomada por su secretario de Estado, quien expresó el miedo que si la influencia serbia se extendía a Kosovo y Macedonia, causaría problemas en países como Albania, Grecia y Turquía.²³

Con el fin de la guerra en Bosnia-Herzegovina en 1995, el tema kosovar se volvió a dejar de lado, por lo que una parte de la población albana decidió alejarse de la línea no-violenta que perseguía Ibrahim Rugova, presidente independiente de Kosovo y líder de la Liga Democrática de

²² Véase Alain Joxe, « NATO at a loss », *Le Monde Diplomatique*, en <http://mondediplo.com/1998/07/02kosov>

²³ *Ibíd.*

Kosovo, y emprendieron acciones radicales y violentas para llamar la atención de la comunidad internacional. Así, el Ejército de Liberación de Kosovo, apareció en escena a través de actos terroristas que tenían como objetivo atacar estaciones de policía, oficiales serbios y colaboradores albanos del régimen.²⁴

En febrero de 1998 los albanos se alzaron en armas bajo el liderazgo del KLA y proclamaron la creación de una Gran Albania.²⁵ El lector puede imaginar que la situación se convirtió en una espiral de violencia y comenzó el juego “toma y daca” entre serbios y albanos.

En un principio, Estados Unidos no expresó simpatía alguna por la guerrilla albano kosovar, de hecho, Robert Elbard, enviado de Estados Unidos para los Balcanes, en una visita a Pristina, denunció al KLA como una “organización terrorista”.²⁶ Ante los hechos, la comunidad internacional mostró su consternación a través de la Resolución 1199 de Naciones Unidas, donde se condenaban “todos los actos de violencia por cualquiera de las partes, así como los actos de terrorismo para conseguir objetivos políticos”.²⁷

Milosevic ante la experiencia bosnia, fue persuadido para hacer una alto al fuego y aceptó retirar armas pesadas de Kosovo, permitir el reconocimiento del territorio por aire, así como la entrada de 2000

²⁴ Marie-Janine Calic, “Kosovo in the twentieth century: A historical account”, en Albrecht Schnabel & Ramesh Thakur (Eds.), *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, Tokyo, United Nations University Press, 2000, pp. 19-21.

²⁵ Michael Macguire, “Why Did We Bomb Belgrade?”, *International Affairs*, vol. 76, no. 1, 2000, p. 4. Todo se debe gracias al apoyo de mafias albanas que apoyaban al movimiento independentista. La guerrilla se dotó fácil y rápidamente de kalashnikovs que conseguían a tan sólo 10 dólares.

²⁶ Sánchez Pereyra, *op. cit.*, p. 503

²⁷ Página de Naciones Unidas
<http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1160/sres1199.pdf>

observadores internacionales para monitorear el cese al fuego.²⁸ Sin embargo, al momento del retiro de las tropas serbias, la guerrilla del KLA ocupó sus posiciones.

Los albanos kosovares sabían que debían seguir el ejemplo de Bosnia: tener a Estados Unidos de su lado si querían ganar su independencia. Por esto, empezaron a buscar reuniones con la súper potencia. Fue entonces, cuando, inesperadamente, un hecho similar al sucedido en el mercado de Sarajevo en la guerra de Bosnia, volatilizó el conflicto: el 15 de enero de 1999, se realizó una masacre en el poblado de Racak donde 45 civiles albanos fueron asesinados y cerca de 5,000 tuvieron que huir de sus hogares. Los serbios fueron declarados culpables de tal masacre y la prensa divulgó por todo el globo la noticia exhibiendo, nuevamente, a los serbios como unos despiadados. Sin embargo, existen severas dudas sobre el origen de esta matanza. Periódicos europeos como *Le Figaro* y *Le Monde*, publicaron artículos donde se cuestionaba la responsabilidad serbia e incluso la prensa alemana publicó información de monitores de la OSCE que especificaba que los cuerpos pertenecían a miembros de la guerrilla de la KLA que habían muerto en combate pero que “alguien” había cambiado sus ropas militares por civiles.²⁹ Sea como fuere, la denuncia condenó a los serbios una vez más ante los ojos de la opinión pública internacional.

Fue entonces cuando las seis naciones del Grupo de Contacto llamaron a las partes a reunirse en Rambouillet, Francia para llegar a un acuerdo político en el conflicto kosovar dejando en el entendido para los serbios que su inasistencia implicaría sanciones militares.

²⁸ Mac guire, *op. cit.*, p. 6.

²⁹ Media Ignored Questions about incident that Sparked Kosovo War. <http://www.fair.org/index.php?page=1877>, 2 de enero 2001.

Rambouillet: declaración de guerra disfrazada

Con la reunión en Rambouillet, el Grupo de Contacto intentó establecer 10 principios que estructurarían el acuerdo final. Entre estos, se mencionaba: 1) la integridad territorial de Serbia sería respetada, lo que implicaba la soberanía serbia sobre Kosovo, 2) los derechos culturales de todas las comunidades serían respetados, 3) se le devolvería la autonomía a Kosovo. Hasta aquí estos puntos parecen muy razonables; sin embargo, el problema fue el siguiente: Estados Unidos exigía la completa ocupación militar y el control político de Kosovo por la OTAN, así como la ocupación militar efectiva de la Alianza en el resto de Yugoslavia. El personal de la OTAN disfrutaría junto con sus vehículos, embarcaciones, naves aéreas y equipamientos, de acceso libre e irrestricto a través de la República Federal de Yugoslavia o mejor dicho, lo que quedaba de ella, e incluiría el derecho a acampar, maniobrar, recibir alojamiento y utilizar áreas para logística, entrenamientos y operaciones. Obviamente, la Alianza Atlántica no estaría obligada a pagar tasas e impuestos, ni podría ser sometida a ningún acuerdo aduanero, además que su personal no podría ser arrestado, interrogado o detenido por las autoridades de la RFY.³⁰

Si lo anterior es ilógico e inaceptable para cualquier Estado soberano, viola además los artículos 51 y 53 de los tratados de la Convención de Viena, referido a la Coerción de un representante de un Estado y sobre la Coerción de un Estado mediante la amenaza o el uso de la fuerza, los cuales

³⁰ Acuerdo de Rambouillet en <http://www.un.org/spanish/kosovo/s1999648.pdf>

establecen que la expresión de consentimiento de un Estado para quedar obligado por un tratado que ha sido procurado por la coerción de su representación a través de actos o amenazas dirigidas contra ése quedará sin efecto legal.

En pocas palabras, se bloqueó una salida pacífica al conflicto de Kosovo y tal y como lo expresaría un alto oficial estadounidense

"We intentionally set the bar too high for the Serbs to comply. They need some bombing, and that's what they are going to get."³¹

La Asamblea Nacional Serbia aprobó una resolución que representaba una propuesta alternativa a Rambouillet donde se comprometían a respetar la autonomía de los albanos kosovares en religión, educación, sistemas de salud y gobiernos locales, a cambio de preservar el derecho del gobierno federal yugoslavo y que la presencia internacional en Kosovo se limitara a la observación y supervisión, más no el control de la región mediante el despliegue de fuerzas militares extranjeras. La propuesta fue rechazada. Las negociaciones terminaron el 19 de marzo. Para el día 20, los observadores de la OSCE se retiraron y el 24 iniciaron los bombardeos.

Recuento de los daños

El bombardeo de la Alianza Atlántica sobre Serbia duró 78 días. Castigo masivo y brutal que envolvió a todo un país en el terror y lo hundió en la miseria. Veamos las cifras. Durante los 10 años que Milosevic llevaba en el poder, nunca emprendió una ofensiva similar a la de marzo de 1999. El año

³¹ What Reporters Knew About Kosovo Talks—But Didn't Tell en <http://www.fair.org/index.php?page=1900>

anterior al bombardeo, 2,500 personas, con un alto porcentaje de civiles y soldados serbios, murieron en Kosovo. En cambio, 11 semanas posteriores al comienzo del bombardeo, 10,000 personas, la mayoría de ellos civiles, fueron asesinados. Lo mismo sucede con las cifras de refugiados: se estima que 230,000 kosovares habían sido desplazados, al final de la guerra eran 1,400,000.

Protegidos desde las alturas, aviones que volaban a una distancia mayor de 4,500 metros y la mayoría teledirigidos, era imposible que alguna de estas naves fuera alcanzada por la milicia serbia y más importante aún, que alguno de los soldados de la Alianza Atlántica resultara lastimado. La OTAN dejó caer sobre territorio serbio 18,000 bombas con más de 10,000 misiles.³² Según el embajador yugoslavo en México, Dusan Vasic, las víctimas civiles de los ataques aéreos superó la cifra de 5000 muertos y 11,000 heridos,³³ situación que fue justificada declarándola como “riesgos inevitables” o “efectos colaterales”.

Los bombardeos destruyeron plantas industriales, aeropuertos, la red eléctrica y de telecomunicación, vías ferroviarias, puentes, estaciones de televisión, pero también escuelas, hospitales, clínicas de salud, teatros, iglesias, museos, monasterios y sitios históricos. Todo esto sin mencionar el grave daño ecológico que se ocasionó debido a la destrucción de plantas químicas, farmacéuticas, fabricas de plástico y refinerías de petróleo. La Alianza Atlántica arrasó con la infraestructura y la economía de Serbia, pero si eso no fuese suficiente, también destruyeron las esperanzas de toda una sociedad. En sus bombardeos nocturnos, los aviones de la OTAN solían

³² Meter Van Ham y Sergei Medvedev, *Mapping European Security After Kosovo*, Nueva York, Manchester University Press, 2002.

³³ Excéslior, 24 de marzo, 2000, p. 29-A.

arrojar junto con las bombas, propaganda bélica. Uno de los folletos que le enviaron a los serbios, después de destruir las plantas de luz, gas y petróleo, mostraba a su presidente yugoslavo, Slobodan Milosevic, señalado como un objetivo y sobre su nombre la leyenda: “No gasoline, no electricity, no trade, no freedom, NO FUTURE”.³⁴ Eso era lo último que los serbios necesitaban escuchar. No hay futuro. La propaganda durante los bombardeos se focalizó en desmoralizar a la población, debían lograr que las personas ordinarias entendieran que no había más opción que unirse a las “fuerzas redentoras de occidente”. “No hay futuro si siguen con Milosevic”. “No hay futuro para Serbia.” “No hay futuro.” Esa fue una de las frases que incluso hoy en día resuenan en la mente de esta sociedad que intenta olvidar lo ocurrido años atrás. “No hay futuro”. Esta frase quiere ser borrada de sus vidas y por eso uno de los partidos con más peso ahora en Serbia ha retomado esta propaganda para decir que no es verdad: Serbia si tiene futuro. SRBIJA IMA BUDCNOST!³⁵

El 3 de junio de 1999, dos meses y medio después, Milosevic capituló y se hizo un alto a las hostilidades. Las potencias europeas presionaron finalmente para que se devolviera a Naciones Unidas un papel protagonista y así evitar también un rompimiento total con Rusia, debido que al inicio del conflicto armado, el derecho de veto ruso fue ignorado por la OTAN. Por esto, desde finales de abril, se impulsaron esfuerzos diplomáticos para que los rusos aceptaran iniciar una labor mediadora con Belgrado. Desde el inicio, Rusia fue muy crítica con la actuación de la OTAN en Serbia, pues además de los lazos históricos que unen a estas dos culturas, existía una conexión con

³⁴ Gerrey Foley, “Bombing destroying the Balkan Society, Environment,” <http://www.socialistaction.org/news/199905/bombing.html>

³⁵ Slogan del Partido Democrático de Serbia (Demokratska Stranka Srbije)

las operaciones militares rusas en Chechenia y su experiencia en Afganistán, pues en ambos casos generaron la fuerte convicción en Rusia que los ataques aéreos no son los medios más apropiados para lidiar con problemas étnicos. Además, si Kosovo se tomaba como ejemplo a seguir en un futuro, esto podría implicar que ante una catástrofe humanitaria, el paso a seguir por las naciones de la Alianza Atlántica sería una intervención militar en Rusia.³⁶ Rusia puso en claro que no habría mediación sin una negociación previa entre la OTAN y Rusia donde se establecieran los lineamientos básicos de un acuerdo que restituyera el trato merecido de acuerdo con su jerarquía.

Finalmente el conflicto se dio por finalizado el 3 de junio de 1999 con el acuerdo conocido como Ahtisaari-Chernomyrdin. Este fue negociado con el Grupo de los Ocho (Estados Unidos, Canadá, Alemania, Inglaterra, Francia, Italia, Japón y Rusia) y pretendió ser un punto medio entre las demandas de la OTAN y las que Milosevic rechazaba. Este acuerdo muestra pequeñas diferencias con lo que Yugoslavia ya había aceptado desde antes de iniciada la guerra. Un acuerdo similar podría haber sido implementado meses atrás, sin necesidad de la devastación total de Serbia y el escalamiento de la limpieza étnica albana. Así, Kosovo quedó administrativamente a cargo de Naciones Unidas, la cual se dedicaría a preparar a Kosovo para tomar el camino democrático y la OTAN junto con las fuerzas rusas, se encargaría del resguardo de su seguridad.³⁷

³⁶ Vladimir Baranovsky, "Russia: Reassessing national interests" en A. Schnabel y R. Thakur (eds.), *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention*, Nueva York, United Nations University Press, 2000, pp. 104-105.

³⁷ <http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1160/sres1244.pdf>

Desde los aires

Después de subestimar la determinación de Milosevic para resistir la presión militar, los líderes de la Alianza respiraron con alivio cuando el presidente yugoslavo decidió rendirse y firmar los acuerdos de paz en junio de 1999. Se festejó a lo grande este éxito militar y se propagó por todos los medios de comunicación la idea de que “por primera vez en la historia, la fuerza aérea ganó una guerra”, con el beneplácito de haber satisfecho plenamente el imperativo de “cero muertos”, requisito primordial que la OTAN se trazó para salvaguardar la unidad política y el respaldo popular³⁸ y se opacaron con esta euforia todos los “daños colaterales” que incluían la pérdida de miles de vidas humanas y el desplazamiento de más de un millón de refugiados.

Sin embargo, sería una visión muy simplista afirmar que Milosevic capituló exclusivamente debido a la campaña aérea. Es por esto que a modo de conclusión de ésta primera parte, solo quiero hacer unas breves reflexiones sobre la estrategia de utilizar los ataques aéreos y analizar hasta qué punto los bombardeos fueron eficaces para lograr que Milosevic se rindiera. ¿Era necesario realizar tal despliegue de fuerza para detener las masacres de albanos?, ¿hasta qué punto los bombardeos fueron un éxito al ocasionar un cambio de actitud en el presidente yugoslavo?

Como se menciona en párrafos anteriores, la OTAN fracasó en detener el terror étnico por 78 días y sus “daños colaterales” fueron excesivos a tal punto que han desatado grandes debates sobre la intervención humanitaria.

³⁸ Esta situación representaba un hecho sin precedentes pues solamente se perdieron dos aviones, cuyos pilotos fueron rescatados con éxito.

Ahora, si bien la decisión de utilizar el poder aéreo de la Alianza Atlántica sí influyó en la rendición de Belgrado, este hecho no se podría entender sin muchos otros factores coyunturales que cuestionan la efectividad de dicha estrategia.

Analícemos.

1. La posibilidad de un avance por tierra

Varios miembros de la OTAN al darse cuenta de la ineficacia de los ataques aéreos para detener las masacres, empezaron a considerar, cada vez con mayor seriedad, la posibilidad de ejecutar una intervención por tierra. Esta opción fue muy discutida abiertamente, sobre todo en Gran Bretaña debido al entusiasmo del Primer Ministro, Tony Blair. Sin embargo, a pesar de las declaraciones del mandatario británico, ésta decisión era claramente incierta, pues muchos miembros de la Alianza Atlántica como Alemania, Francia y sobre todo Estados Unidos, se oponían a involucrar directamente a sus tropas. El presidente William Clinton junto con varios senadores, repitieron consecutivamente que no tenían intención alguna de intervenir por tierra. Esta decisión se debe a que involucrar la vida de sus soldados directamente, era demasiado riesgoso para el apoyo popular. Sin embargo, la posibilidad de llevar a cabo tal acción, se volvía más plausible con el correr de los días, hecho que influyó en los cálculos de Slobodan Milosevic. Una invasión por tierra, además de Kosovo, ocuparía otras partes de Serbia y dejaría al país con fuerzas internacionales estacionadas en la región por un tiempo indefinido.

2. *La presencia del KLA*

Si bien el KLA no tenía el mismo poder de reacción ni organización de la OTAN, es cierto que los albanos contaban con apoyo financiero del exterior para mantenerse como una “piedra en el zapato” de la milicia serbia. Como los miembros de la Alianza no lograban ponerse de acuerdo con respecto a la invasión por tierra, el KLA surgió ya hacia al final del conflicto, como una alternativa de las tropas terrestres. A pesar de que llegaron a realizar acciones conjuntas para acorralar a los militares serbios, estas fueron muy pocas, debido a que la guerrilla resultaba un aliado poco atractivo debido a sus ideologías antidemocráticas y su relación con el comercio de drogas.

3. *La imposibilidad serbia de infligir costos en la OTAN*

En los conflictos armados, así como en un juego de ajedrez, las movidas entre los contrincantes constan de ataques y contraataques. Sin embargo, Serbia podía hacer muy poco para causar daños a su enemigo. Según Byman y Waxman, el presidente yugoslavo intentó por tres medios, infligir costos en la OTAN sin éxito alguno: 1. causar pérdidas humanas. Al matar a algún soldado americano, lograría que se enardeciera el debate al interior de Estados Unidos y perdería el apoyo de su población. Como algún día advirtió Ho Chi Min a los Estados Unidos: “You can kill ten of my men for every one I kill of yours. But even at those odds, you will lose and I will win”³⁹ 2. Exportando sufrimiento. Serbia trató de minar el apoyo de los aliados haciendo propaganda de los “daños colaterales”. Belgrado publicaba las muertes tanto de serbios como de albanos a causa de los bombardeos de la OTAN, pero la propaganda bélica “CNN” que mostraba la misión “bondadosa”

³⁹ Daniel Byman and Matthew Waxman, “Kosovo and the Great Air Power Debate, *International Security*, Vol. 24, No. 4, 2000, p. 32

de la Alianza, era mucho mayor. 3. Causando rupturas mayores al interior de la OTAN. Milosevic trató de negociar con países como Grecia o Italia que se negaban rotundamente a los bombardeos, pero de nuevo fracasó en su técnica, ya que definitivamente los compromisos con la Alianza tenían mayor peso y eran difíciles de romper.

4. Muestras de fatiga entre la opinión pública internacional.

Para el mes de mayo, según las cadenas de televisión CNN y CBS, la impaciente opinión pública, en especial la estadounidense, empezó a dar muestras de agotamiento y oposición ante una posible intervención terrestre, por lo que los ataques aéreos se podrían recrudecer.

5. Rupturas al interior

La primera reacción de la población serbia ante los ataques aéreos, fueron grandes movilizaciones en apoyo a Milosevic. Los bombardeos crearon un sentimiento de unidad muy fuerte pues sentían que se actuaba en contra de la población y no contra el gobierno, ya que era la sociedad la que sufría la falta de medios de comunicación, trabajos, transporte o electricidad. Sin embargo, al prolongarse el conflicto y ante la incapacidad del gobierno para responder a los ataques, se revirtió el proceso y se propagó un sentimiento desmoralizante generalizado que tuvo un fuerte impacto psicológico y empezó a mermar el apoyo a Slobodan Milosevic.

6. Daño a la maquinaria militar serbia.

En este punto, se debe mencionar que a pesar de que los ataques aéreos se centraron en destruir el equipo militar pesado de los serbios, no fue un éxito del todo y no se logró degradar sustancialmente al ejército yugoslavo. Como se mencionó, la OTAN mató más civiles que soldados serbios y el

ejército yugoslavo salió casi ileso. Definitivamente, las fuerzas yugoslavas se iban reduciendo, pero aún así continuaban con su capacidad de represión étnica. La OTAN subestimó el ingenio serbio ya que nunca imaginaron, por ejemplo, que disfrazarían las pistas de despegue como campos de golf y viceversa.⁴⁰

7. No ganó el apoyo del exterior

Rusia era una pieza muy importante en este juego, pero decidió no participar. Si Serbia hubiera contado con el apoyo ruso, ésta hubiera ganado medios de resistencia y una escalada diplomática importante. Inicialmente, Rusia presionó a la OTAN para finalizar los bombardeos y públicamente se posicionó en contra de la Alianza. La incapacidad o la falta de deseo de ayudar a Belgrado, fue producto de los propios límites de Moscú en ese momento y de la poca importancia de Serbia como aliado.⁴¹

⁴⁰ Plática con Ljubomir Pejic. Miembro del DSS.

⁴¹ Daniel Byman, *loc. cit.*

Capítulo 2.

Estados Unidos y la OTAN. Redefinición de la Alianza.

“La guerra no declarada en los Balcanes no es una guerra contra los serbios, es una guerra contra Europa, que disfrazada como una lucha por una cierta moral es en realidad una lucha para socavar definitivamente cualquier esperanza de un mundo multipolar”

Guy Declos⁴²

Con el fin de la Guerra Fría y la desaparición de la amenaza soviética, parecía que los días de la Organización del Atlántico Norte, estaban contados. Sin embargo y a pesar de lo que muchos apostaban, esta poderosa alianza militar se ha ido transformando ante las nuevas exigencias y retos de la comunidad internacional para dejar de ser una organización enfocada principalmente a la defensa colectiva y al contraataque de la Unión Soviética y convertirse en un actor poderoso en el campo del mantenimiento de la paz y la defensa de los derechos humanos.

⁴² Citado en Roeger, Cohen, “Se despertó un sentimiento de patriotismo europeo, al mes de guerra en Yugoslavia” en *The New York Times*, reproducido por *Excélsior*, 28 de abril, 1999.

El año de 1999 fue un año clave para la Alianza Atlántica. Con el fin de la Guerra Fría, la OTAN necesitaba encontrar una nueva función en un escenario donde la bipolaridad ya no existía. Muchos eran las justificaciones para la reformulación y la no extinción del organismo, como la cuestión de la seguridad europea, a través del equilibrio de fuerzas en la región. Esto era de fundamental importancia para Estados Unidos, ya que no deseaba perder un organismo de influencia en Europa y que iba a tener un poder similar al de las Naciones Unidas: interferir en cualquier zona donde peligrasen los intereses de los países de la Alianza y en los países donde los derechos humanos no son respetados, con la ventaja de no contar con un sistema de vetos como el Consejo de Seguridad que pudiera restringir sus acciones.

En Kosovo la Alianza ingresó a la guerra sin el permiso de las Naciones Unidas y fue la responsable por la coordinación de la ayuda humanitaria. El resultado de eso no podría ser peor: después del inicio de la segunda semana de ataques de las fuerzas militares del organismo contra las fuerzas armadas yugoslavas, el mundo empezó a cuestionar la efectividad de la intervención de la Alianza para evitar el genocidio albano en la provincia. A parte de eso, los ataques aéreos efectuados por la OTAN, no provocaron la rendición inmediata de Yugoslavia; en vez de eso, fortalecieron al régimen interno y provocaron una represión aún más violenta de la población albana.

En 1949, la OTAN fue creada para proveer la defensa común de Estados Unidos, Canadá y sus aliados de Europa Occidental bajo el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. El tratado aclaraba las fronteras geográficas del territorio de la Alianza y enfatizaba la “responsabilidad primaria del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas” para mantener la paz

y seguridad internacionales. En 1990, tras la caída del muro de Berlín, los líderes de la OTAN aseguraban que la Alianza permanecería con su carácter defensivo y enfatizaron que “ninguna de sus armas sería jamás utilizada excepto para la auto-defensa” e incluso, propusieron una declaración conjunta a los estados de la Organización del Tratado de Varsovia, donde se reafirmaba su “intención de no utilizar la amenaza o el uso de la fuerza en contra de la integridad territorial o independencia política de cualquier estado.”

Sin embargo, las acciones de la OTAN en los Balcanes, sobre todo en Kosovo, son muestra evidente que la Alianza ha sufrido cambios fundamentales en estos puntos clave de su política inicial post-Guerra Fría. Las primeras acciones que ejecutó la OTAN como alianza militar, tuvieron como escenario a la desaparecida Yugoslavia. Primero, utilizando su fuerza en febrero de 1994, al disparar a cuatro aviones serbo-bosnios en una operación de sobrevuelo patrocinada por Naciones Unidas. Después, al realizar su primer despliegue de elementos por tierra en una zona “fuera de área”, es decir, fuera de los límites geográficos de la Alianza para alcanzar el Acuerdo de Paz de 1995 en Bosnia y por último, en la intervención en Kosovo al llevar a cabo su mayor y más compleja operación militar a la fecha, bombardeando durante 78 días el territorio serbio y actuar así en contra de la soberanía de un estado que no implicaba una amenaza directa al “territorio OTAN” y sin el respaldo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Al final, la estrategia de la OTAN en Kosovo le dejó a la comunidad internacional un muy mal sabor de boca e incluso hoy en día, se cuestionan si era necesario tal despliegue de fuerza. Por eso, en esta sección haré una revisión de la transformación política de la Alianza Atlántica, hasta alcanzar

los acontecimientos de las guerras balcánicas para comprender los motivos de la OTAN y de Estados Unidos en su intervención en Kosovo. Intentaré demostrar que Bosnia y Kosovo fueron los escenarios perfectos para que la OTAN probara su renovada identidad, mostrara su credibilidad frente al mundo y al mismo tiempo, para que Estados Unidos mantuviera su brazo armado en el viejo continente. Así mismo analizaré el peso de Estados Unidos en esta organización para entender por qué decidió comprometer su poder y prestigio en la defensa de un territorio del otro lado del océano, así como el papel que desempeñaron alguno de los líderes más importantes en la toma de decisión para ejecutar la Operación Fuerza Aliada.

Redefinición del papel de la OTAN

Desde el fin de la Guerra Fría la OTAN ha cambiado radicalmente; en palabras del embajador estadounidense de la Alianza Atlántica, Alexander Vershbow: “la OTAN se ha reinventado, literalmente, en 10 cortos años”.⁴³ En la década de los cincuenta y sesenta, la posibilidad de una guerra general con la Unión Soviética era vista como “el mayor peligro a los estados miembros de la Alianza”.⁴⁴ Por lo tanto, durante la Guerra Fría la doctrina de la OTAN se enfocó a detener el desarrollo de armas nucleares de la URSS y los estados del Pacto de Varsovia. Sin embargo, ante el colapso de la Unión Soviética y su posterior actitud conciliadora hacia occidente, el peligro disminuyó hasta el punto de desaparecer.

Se mostraba ante los miembros de la Alianza Atlántica un enorme vacío antes inexistente que presentaba inminentes dudas sobre el propósito de la organización y su forma militar o política que debía tomar. Antes tales circunstancias, Estados Unidos expuso la necesidad de llevar a cabo recortes en el número de soldados estadounidenses estacionados en suelo europeo.⁴⁵

Lawrence Kaplan ha denominado a la OTAN como “the enduring alliance”, pues ha perdurado más de lo esperado⁴⁶ y a pesar de todas las reducciones hechas a partir de la década de los noventa, era claro que

⁴³ Embajador Alexander Vershbow, *loc. cit.*

⁴⁴ Tratado del Atlántico Norte, disponible en <http://www.nato.int/docu/other/sp/treaty-sp.htm>

⁴⁵ En un inicio la administración Bush propuso en febrero de 1990, reducir a 225,000 los 320,000 elementos existentes al momento de concluir la Guerra Fría., con la condición de que la URSS correspondiera con el retiro de tropas de Europa oriental; sin embargo, se llegó más lejos y se acordó dejar solo 100,000 elementos estadounidenses en Europa y recortar 2% en el presupuesto del Pentágono

⁴⁶ Stanley Sloan, “US perspectives on NATO's future”, *International Affairs*, 71, 1995, 217-231.

Estados Unidos no estaba dispuesto a permitir la desaparición de su alianza militar más importante. Como se mencionó, hasta 1990 la OTAN estuvo cohesionada por la amenaza soviética; pero definitivamente, la Alianza significó mucho más para Estados Unidos que sólo una forma de contrarrestar el poder soviético. Atrás de la URSS, existió otro factor que le otorgó a la Alianza gran peso en la política exterior estadounidense: el objetivo de promover la estabilidad europea interna. Por más de 40 años, los líderes americanos generalmente aceptaron que la presencia estadounidense en Europa jugaba un rol estabilizador constructivo. Así mismo, la OTAN también proveyó un vehículo para la relación del liderazgo de Estados Unidos con el mundo; con esto, la dependencia de los aliados sobre Estados Unidos le dio a este último una voz decisiva en los temas de seguridad europea. Por estas razones, es que los estrategas estadounidenses debieron ensayar la asignación de nuevas tareas para dotar a la OTAN de algún sentido que justificara su existencia en este nuevo escenario y perpetuar la alianza que lo dotaba de influencia en el viejo continente.

Un acercamiento desde la teoría

Durante la Guerra Fría los estudiosos de las Relaciones Internacionales prestaron poca atención al análisis de la OTAN debido a que su estructura básica y racionalidad permanecieron sin cambio alguno por más de 4 décadas; sin embargo, desde el fin de la Guerra Fría, el futuro de la OTAN se mostró bastante incierto y se ha convertido en uno de los temas de estudio más importantes en esta rama. Con el siguiente análisis no pretendo resolver

en unas cuantas hojas el debate interparadigmático que ha ocupado a muchos, simplemente pretendo hacer una revisión de las teorías más importantes para intentar dar una explicación de su evolución en un mediano plazo.

Aproximaciones Realistas

Balance de Poder/Balance de la amenaza

De acuerdo a la teoría realista, las alianzas se forman como respuesta a amenazas externas. Estas amenazas corresponden a un poder relativo, proximidad geográfica, capacidades ofensivas específicas e intenciones percibidas. Como no existe ninguna autoridad central para proteger a los estados de otros estados, cada uno es forzado a defenderse a si mismo. Cuando surgen estados fuertes, otros se reunirán para prevenir la dominación del más fuerte.⁴⁷ Entonces, el cambio en las amenazas potenciales modificarán la naturaleza de la alianza, es decir, la harán más fuerte o más débil. Si un estado fuerte abandona sus ambiciones revisionistas, sus vecinos temerán menos de él y se verán menos inclinados a aliarse en su contra. Sin embargo, la teoría del balance de la amenaza no predice en que momento la alianza existente desaparecerá o se disolverá. En cambio, la teoría predice que dichas alianza se volverán más frágiles y perderán coherencia por lo que se debilitarán y con el tiempo tenderán a ser irrelevantes

Esta perspectiva revela importantes datos sobre la evolución de la OTAN. Primero, la decisión de la Alianza de adoptar nuevas misiones en la

⁴⁷ Stephen Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

década de 1990, refleja el consenso que el colapso de la URSS eliminó la lógica original de la OTAN. En ambos lados del Atlántico estaban conscientes de la fragilidad de la Alianza y vieron a Bosnia y Kosovo como una oportunidad para que no colapsara. Segundo, como predice el realismo, los miembros de la OTAN son cada vez menos devotos a dedicar esfuerzos para la defensa común. La presencia estadounidense en Europa ha declinado radicalmente desde 1990. Tercero, la guerra en Kosovo le mostró a Europa que debe fortalecer su capacidad propia de defensa y tener una política exterior más unificada.

Predicciones realistas alternativas

El realismo es una tradición teórica bastante amplia en la que diferentes analistas pueden trabajar dentro de la misma corriente y llegar a conclusiones diferentes. Para realistas como Kenneth Waltz, Mearsheimer y Layne, el fin de la Guerra Fría marcó el nacimiento de una era multipolar, a pesar de que Estados Unidos es la única súper potencia sobreviviente. Ellos aseguran que el momento unipolar estadounidense será breve y que las dinámicas de la rivalidad entre grandes poderes pronto resurgirá: Estados Unidos y Europa se separarán.⁴⁸

Sin embargo, William Wohlforth presenta una perspectiva muy diferente dentro de la misma teoría y argumenta que el momento unipolar durará por un largo tiempo. Definiendo “unipolaridad” como la condición en la que las

⁴⁸ Kenneth Waltz, “The Emerging Structure of International Politics”, *International Security*, vol. 18, 1993, pp. 44-79, John Mearsheimer, “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War”, *International Security* 15, 1990, pp. 5-56, Christopher Layne, “The Unipolar Illusion: Why Great Powers Will Rise”, *International Security* 17, 1993, pp. 5-51.

capacidades de un estado son demasiado grandes para ser contrabalanceadas, argumenta que Estados Unidos disfruta de una preponderancia de poder histórica y sin precedentes. A diferencia de los realistas que creen que otros poderes emergerán pronto, concuerdo con Wohlforth al afirmar que la estructura unipolar presente perdurará por varias décadas. Más aún, la geografía le favorece a Estados Unidos al reforzar sus ventajas, desalentando a los otros estados de retarlo directamente. Poderes medios podrán poner resistencia en algunas ocasiones, pero ninguno se enemistará con Estados Unidos. La buena noticia es que según Wohlforth, la unipolaridad presenta un escenario tranquilo, pues los conflictos mundiales más sangrientos se presentaron cuando dos o más grandes poderes se disputaban la dominación mundial.

Esta perspectiva explica porqué los miembros europeos de la OTAN se quejan tanto de la dominación estadounidense pero son incapaces de retarla. Los europeos tendrán que alcanzar niveles sin precedentes de cohesión política y hacer sacrificios económicos para lograr independizarse de la súper potencia.

Este argumento también implica que el futuro de la OTAN estará determinado en gran medida por la evolución de la política doméstica de los Estados Unidos. En un sentido, la completa noción de “comunidad transatlántica” ha permanecido por la voluntad de Estados Unidos de comprometer su poder y prestigio en la defensa de un territorio del otro lado del océano. El término “atlantismo” ha sido siempre de un solo sentido: Estados Unidos ha desplegado su poder para proteger a sus aliados europeos pero no necesita ni espera que los europeos lo ayuden. Entonces, la

permanencia de la OTAN dependerá de si Estados Unidos está dispuesto a pagar el precio del liderazgo de la Alianza y en particular, arriesgar en dado caso, un posible derramamiento de sangre.⁴⁹

Teoría Institucionalista

Una segunda perspectiva teórica es la institucionalista. En este enfoque las instituciones, formales o informales, promueven la cooperación al reducir los costos de las transacciones y facilitar los acuerdos. Las instituciones también crean burocracias interesadas en preservarse y proveen procedimientos para la toma de decisiones que facilitan a los miembros adaptar nuevas condiciones. Una alta institucionalización también puede crear capacidades que se mantendrán aún después de que la lógica de la existencia de dicha organización haya desaparecido. Las instituciones tienden a perdurar aún cuando las condiciones que llevaron a su creación ya no están presentes. En pocas palabras, mientras más institucionalizada sea una alianza, mayor será la probabilidad de que prevalezca.

La OTAN es por mucho la alianza más y mejor institucionalizada de la historia. Se apoya, no sólo en los intereses comunes de sus miembros, sino en una elaborada red trasatlántica de oficiales, intelectuales, militares, periodistas. Esta comunidad se ha esforzado por mantenerla viva. Más aún, como se presenció en la Guerra del Golfo y en los Balcanes, las habilidades y logros que la OTAN creó para lidiar con la amenaza soviética son todavía

⁴⁹ William Wohlforth, "The Sstability of a Unipolar World", *International Security*, vol.24, 1999, pp. 5-41. Michael Mastanduno, "Preserving the Unipolar Moment: Realist Theories and U.S Grand Strategy after Cold War" en *Unipolar Politics: Realism and State Strategies after the Cold War*, eds. Ethan B. Dapstein y Michael Mastanduno, New York, Columbia University Press, 1999.

útiles en el mundo post-guerra. Seguramente costaría más crear estas nuevas capacidades de la nada que mantenerlas y transformarlas. Finalmente, la OTAN ha tenido 40 años para aprender como tomar decisiones en épocas de paz, incluyendo cómo adaptarse a nuevas condiciones. A pesar que la respuesta letárgica a los eventos en los Balcanes nos recuerda que el elaborado aparato de toma de decisiones de la Alianza puede ser una barrera para actuar contra el tiempo, es cierto que existen reglas bien establecidas y procedimientos que facilitan el consenso.

Solidaridad ideológica y cultural

Una tercer familia de teorías que explican la formación de alianzas y su cohesión se enfoca en las características domésticas compartidas de los estados miembros: los estados siempre prefieren aliarse con gobiernos cuyas ambiciones son compatibles con las suyas.

Un ejemplo obvio de esta explicación deriva de la conocida literatura de la “paz democrática”. Las democracias no pelean entre si, los teóricos sugieren que las democracias tienden a formar alianzas estables⁵⁰. Así esta teoría diría que la permanencia de la Alianza no se debe sólo al liderazgo estadounidense, o a su característica de institucionalización, sino al hecho que la OTAN es una alianza de estados con gobiernos estables y democráticos. Siguiendo la línea anterior, en teoría una alianza puede persistir porque sus miembros se ven a si mismos como parte integral de una comunidad política mayor con valores compartidos.

⁵⁰ Steve Chan, “In Search of Democratic Peace: Problems and Promise”, *Mershon International Studies Review*, 41, mayo 1997, pp. 59-91.

Metamorfosis

La primera oportunidad de la Alianza Atlántica para reinventarse, llegó con la Guerra del Golfo Pérsico a través de la *Declaración sobre el Golfo* emitida desde sus cuarteles generales en Bruselas en diciembre de 1990 y con la cual advertía que estaba preparada para asistir militarmente a Turquía en caso de cualquier agresión por parte de Irak. Con lo anterior, Estados Unidos a través de la OTAN reivindicó su presencia, en tanto salvaguarda, para enfrentar la inestabilidad potencial en el perímetro de Europa occidental, producto de las dificultades experimentadas por los procesos de transición en los países de la CEI y Europa oriental, contrarrestando además, la peligrosidad inherente a las capacidades residuales del potencial militar del ejército ex soviético.

Así mismo, Estados Unidos junto con Gran Bretaña, querían lograr un contrapeso ante la posibilidad de un resurgimiento de una poderosa Alemania ante su reunificación. Bajo el precepto de proteger a los europeos de sí mismos, el general Galvin, comandante supremo de Estados Unidos en la OTAN, explicó la necesidad de la permanencia de fuerzas de su país en Europa en términos de mantener a los europeos comprometidos en una “telaraña de obligaciones mutuas” que inhibiera la renacionalización de la defensa y los alejara de la eventualidad de una nueva conflagración.⁵¹ Con ello, la OTAN se adjudicaría de nuevo el papel de árbitro y garante del orden intraeuropeo al preservar el equilibrio estratégico en el continente.

⁵¹ Sánchez Pereyra, op. cit. p. 77.

Nuevas Estrategias

La OTAN reaccionó con la *Declaración de Londres* sobre una Alianza del Atlántico Norte renovada emitida en la Cumbre de Londres en 1990. Este documento ratificó las iniciativas anteriormente aprobadas por el Grupo *Ad Hoc* sobre la Revisión de la Estrategia Militar de la OTAN. Entre los conceptos introducidos, destaca por su centralidad, la creación de fuerzas más reducidas pero con mayor movilidad y versatilidad, capaces de sofocar o aislar la activación de conflictos en escenarios inestables que amenacen con desgranarse en múltiples disputas locales, plan que se bautizó como “estrategia de respuesta a crisis”, lo que denota un cambio en la percepción de lo que representaba la “amenaza”.

De esta manera, ante la inexistencia de una “amenaza monolítica, masiva y potencialmente inmediata” y la improbabilidad del surgimiento de un rival al nivel de Estados Unidos, el nuevo paradigma está caracterizado por la incertidumbre, la inestabilidad y los escenarios discontinuos, por lo que ya no resulta prioritario mantener una estructura de fuerzas desplegadas linealmente en la región central de Europa, sino la disponibilidad de una capacidad de intervención frente a riesgos multidireccionales y complejos. Con esto, la *Declaración de Londres* abandonó el concepto de “defensa avanzada” (forward defence) para orientarse hacia una “presencia avanzada” (forward presence), objetivos que se recogieron en el Nuevo Concepto Estratégico acordado por el Comité de Planes de Defensa y el Grupo de Planes Nucleares de la OTAN en mayo de 1991 y ratificado en la Cumbre de Roma.

Los jefes de estado y de gobierno de la Alianza empezaron a redefinir las nuevas amenazas de la OTAN. Su principal enemigo durante más de 40 años había desaparecido y a partir de ese momento, los riesgos a la seguridad de los estados miembros serían más propensos de venir de “consecuencias adversas de inestabilidades que pueden ser resultado de dificultades económicas, sociales y políticas serias, incluyendo rivalidades étnicas y disputas territoriales, las cuales se enfrentaban en varios países de Europa central y oriental.” ⁵²

Simultáneamente a este replanteamiento, la OTAN abrió el debate a su interior sobre la distinción entre operaciones dentro y fuera de área al asumir nuevas misiones de proyección de estabilidad y procuración de la democracia en naciones que rebasan la función defensiva original asignada a la OTAN en el artículo 5º de su tratado constitutivo, por lo que son distinguidas como operaciones Artículo 5º y no-Artículo 5º. ⁵³

Esta conferencia también incluía la primera declaración de la Alianza sobre la situación en Yugoslavia. Para este momento, los líderes de la OTAN no previeron la futura intervención de la OTAN en la región o el rol que la crisis en Yugoslavia jugaría en la redefinición de su estrategia. Al contrario, ellos expresaron su “apoyo y apreciación de los esfuerzos de la Comunidad Europea y la CSCE (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa) y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para resolver la crisis”⁵⁴

⁵² “The Alliance’s New Strategic Concept”, Rome, 7-8 Noviembre de 1991, en <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c9111007a.htm>.

⁵³ Ronald, Asmus, “Building a New NATO”, *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 4, 1993, pp. 28-41.

⁵⁴ “The Situation in Yugoslavia”, NATO Press Release, 8 de Noviembre de 1991 en <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108b.htm>

En octubre de 1991, el secretario de Estado estadounidense, James Baker y el ministro de asuntos exteriores alemán, Hans Dietrich Genscher, acordaron impulsar una iniciativa en el sentido de institucionalizar la relación con Europa oriental a través de la creación de una comunidad euroatlántica que se extendiera hacia el este, mediante la conformación del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (North Atlantic Cooperation Council, NACC).

En la cumbre de Roma, la OTAN también decidió avanzar en la formalización del NACC que, inspirado en la Declaración de Roma de Paz y Cooperación, pretende avanzar en la cooperación en temas políticos y de seguridad entre los miembros de la Alianza y países de Europa central y oriental, con objeto de “asistir en los procesos de transición”. La participación en el NACC concede el rango de “socios de cooperación”, un peldaño que se pretendía fuera previo al de la categoría de “miembro”.⁵⁵

Al escalar los conflictos en la antigua Yugoslavia durante 1992, los ministros de exteriores de la OTAN acordaron primero ofrecer su apoyo caso por caso en las actividades de mantenimiento de la paz de la CSCE y luego ofrecer su apoyo en las operaciones auspiciadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Para este momento, resolver los problemas en la ex Yugoslavia era visto como responsabilidad de estas organizaciones y no de la OTAN; sin embargo, al mismo tiempo, los Cuarteles Supremos de los Poderes Aliados en Europa (SHAPE por sus siglas en inglés) empezaron a elaborar una doctrina para el mantenimiento de la paz en octubre de 1992 y el plan militar de la OTAN para el apoyo de operaciones de paz, conocido como MC327.

⁵⁵ Los primeros en solicitar esta clasificación fueron Bulgaria, Checoslovaquia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Rumania y la CEI conformada apenas tres días antes.

El plan se definía como operaciones de apoyo para la paz resultado de actividades para la prevención de conflictos, mantenimiento de misiones de ayuda humanitaria y construcción de paz, utilizando los medios militares para restablecer la paz en un área de conflicto bajo el capítulo VII de la carta de Naciones Unidas. El MC327 también implicaba hacer más flexibles y móviles las fuerzas de la OTAN para desplazarse rápidamente. Con la reunificación de Alemania y el establecimiento de relaciones cooperativas entre la OTAN y varios países del bloque de Europa oriental, la estrategia del “forward defence” resultaba obsoleta.

Esta nueva doctrina fue muy controversial al interior de la OTAN y puso de manifiesto que no había consenso alguno sobre el futuro de la Alianza. El Consejo Noratlántico (NAC), el cuerpo de toma de decisiones más alto de la OTAN, nunca aprobó el MC327. Francia, quien es miembro del NAC pero no miembro de la Estructura Militar Integrada de la OTAN, bloqueó la aprobación; los franceses preferían que dichas operaciones de paz se convirtieran en una misión para las organizaciones europeas como la UEO.

La doctrina para las operaciones de paz fue eventualmente revisada e incluida en la implementación militar del Concepto Estratégico de la Alianza y fue aprobado en junio de 1996.⁵⁶ De hecho, fue con base a esta doctrina militar que la OTAN ingresó a Kosovo.

En junio de 1992, el Consejo del Atlántico Norte resolvió en Oslo que la OTAN estaba preparada para apoyar a la CSCE en actividades de mantenimiento de la paz y comenzó así su gradual y ascendente participación

⁵⁶ NATO press Communiqué, M-NAC-1(96)63, en <http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>

en los Balcanes, aunque seguía haciendo uso de la cobertura de legitimidad auspiciada por Naciones Unidas.⁵⁷

La primera decisión política sobre la actuación de la OTAN en la ex Yugoslavia tuvo lugar en Helsinki el 10 de junio de 1992, cuando se acordó realizar una operación marítima de vigilancia constituida por la Fuerza Naval Permanente en el Mediterráneo, en conformidad con las Resoluciones 713 y 757 del Consejo de Seguridad referidas al embargo de armas y comercio, decretado por Naciones Unidas contra Serbia y Montenegro. El resolutivo añadía que la OTAN actuaría en estrecha coordinación y cooperación con la Unión Europea Occidental en las funciones de vigilancia de mar y aire.

Después de dos años de funcionamiento del NACC, la OTAN decidió en la cumbre de Bruselas de enero de 1994 acometer con mayor determinación el proceso de satelización de los países del este europeo, transitando de la tibia consulta política que constituye el NACC, a la vinculación propiamente militar por medio del programa Asociación para la Paz (Partnership for Peace, PfP), el cual se hizo extensivo no solamente a los países miembros del NACC sino también a aquellos de la CSCE que desearan cooperar en el ámbito político y militar. Así mismo, se dio a conocer un nuevo concepto, *Combined Joint Task Forces* (CJTfFs), como pieza central de su nueva estructura de fuerzas. El propósito de las CJTfFs era mejorar la capacidad de la OTAN para conducir operaciones de apoyo de paz complejas.

Estas operaciones también permitirían a “no-miembros” involucrarse en la estructura militar de la Alianza Atlántica y proveerían “separadamente pero no por separado” fuerzas que pudieran ser utilizadas tanto por la OTAN como

⁵⁷ Véase John Kriendler, “Nato’s Changing Role: Opportunities and Constranits for Peacekeeping”, NATO’S Review, 41, núm 3, junio 1993, p. 18.

por la UEO, clave componente de la política de la OTAN para desarrollar una identidad europea de seguridad y defensa junto con la Alianza.

Fue en la cumbre de Bruselas, cuando la OTAN se manifestó por primera vez “abierta al ingreso de otros países europeos”. No obstante, como aclaró Les Aspin, secretario de Defensa de la administración Clinton, el PfP ni las CJTFs constituyen un pase de entrada automático para ingresar como miembro a la OTAN, son en cambio, una especie de examen previo a través del cual se comienzan a realizar los primeros ejercicios militares a partir de 1994. Con su convocatoria no limitada a países anteriormente enemigos de la OTAN, sino a otros integrantes de la CSCE, el PfP representó también un paso en firme de la OTAN en su pugna por consolidar su jefatura dentro de la estructura de las denominadas “instituciones interrelacionadas”, constelación de organismos de seguridad europeos que incluyen además de la OTAN a la UEO y la CSCE/OSCE y según el discurso oficial, se reparten complementariamente la misión de la procuración de seguridad del continente, cada una a diferentes niveles.

En realidad, este movimiento de apertura de la OTAN conduce a un evidente desplazamiento de la CSCE dentro de su propio ámbito de operación, extendiendo, por consiguiente, el área de influencia de la OTAN al ámbito euroasiático.

Es importante tener en cuenta que Estados Unidos, junto con Gran Bretaña, inhibieron el desarrollo de la CSCE, la cual posee todas las desventajas propias de un organismo en el que existe paridad de derechos entre sus miembros y en esa medida, una marcada inmovilidad en la toma de decisiones. Debido a que su atributo esencial como organismo de seguridad

colectiva, es su inclusividad, la CSCE era la depositaria natural de las esperanzas multilateralistas de Francia, Alemania y Rusia para el periodo posguerra fría, toda vez que estaba identificada, según Richard Ullman, como el tipo de institución “que puede vincular a toda Europa y en particular, puede reforzar el proceso de democratización en Rusia”⁵⁸ Pero como semejante proceso tendría por efecto ensombrear el futuro rol de la OTAN, que estaba hundida en una crisis de identidad, una de las primeras tareas que la política exterior de Estados Unidos emprendió, fue la de marginar a la CSCE.

Robert Hunter, ex embajador estadounidense ante la OTAN declaró: “Varios rivales por la primacía en la seguridad europea han emergido en años recientes, particularmente la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Unión de Europa Occidental. Pero ninguno rivaliza con la OTAN en términos de su capacidad para actuar ni en términos de la capacidad para comprometer la participación del liderazgo americano”⁵⁹

En especial, la preocupación esencial de Estados Unidos sobre la CSCE era el peso y rol que pudiera desempeñar Rusia, ya que en su intento por contrapesar los avances de la OTAN, buscó fortalecer el papel de esta organización, como quedó de manifiesto durante la conferencia de la CSCE realizada en Budapest a finales de 1994, con su apoyo a la posición “maximalista” que dotaba al organismo de una Carta y un órgano de toma de decisiones integrado, al igual que el Consejo de Seguridad de NU, en contra

⁵⁸ Ullman, Richard, citado en Conetta, Carl, “America’s New Deal With Europe: Nato Primacy and Double Expansion”, *Project on Defense Alternatives*, Cambridge, 1997. <http://www.comw.org/pda/eurcom.htm>

⁵⁹ Robert, Hunter “NATO in the 21st Century: A Strategic Vision”, *Parameters*, US Army War College Quarterly, 1998, pp. 15-29.

de la postura minimalista, finalmente adoptada, consistente en pequeñas adaptaciones en su estructura e instrumentos de actuación.⁶⁰

Toda esta aparente coordinación institucional político-militar entre organismos de seguridad sólo fue el preludio del desastre, pues se evidenció la carencia de una política exterior común europea ante la impotencia militar de la UEO. Con esto, la renovada OTAN justificó su perpetuación en el mundo como un indispensable “gestor de crisis” y fuerza al servicio de la pacificación en conflictos regionales.

Voler Ruehe, ministro de defensa alemán, avaló así la expansión y permanencia de la OTAN en Europa:

“En ambos lados del Atlántico debe estar claro por qué necesitamos aún del compromiso de Estados Unidos en el continente europeo. Europa todavía tiene un largo camino por recorrer antes de que pueda actuar sobre la base de un poder realmente unificado. La revolución política en Europa no ha terminado aún. Sin embargo, ya no padece una amenaza militar que pudiera llevar a una guerra devastadora, ahora está plagada por varias crisis locales y conflictos regionales que previamente habían sido suprimidos bajo la capa de concreto de la dictadura comunista.”⁶¹

⁶⁰ Uno de los mayores problemas de la CSCE, ahora OSCE es el proceso de toma de decisiones, demasiado democrático ya que todos los miembros tienen igual peso al momento de votar las decisiones. Tratándose de un organismo en el que prácticamente nadie puede mandar, la OSCE nunca ha sido apta para la toma de decisiones que requieren las acciones de defensa, pues todos los miembros tienen derecho al veto.

⁶¹ Citado en “Trans-Atlantic Links Evolve” en *Defense News*, 16-22 de mayo, 1994, p. 20.

Una mirada desde el interior

La guerra en Kosovo ilumina más que ningún otro acontecimiento de la década de los noventa, el orden internacional posguerra fría y los dilemas de la política exterior estadounidense. Como lo mencioné en el inicio de este estudio, la experiencia en Kosovo revela un orden internacional construido en una mezcla de normas contradictorias, cambiantes e inestables, los intereses de las grandes potencias y el poder militar americano tan avasallador.

A lo largo de este trabajo se han revisado las diferentes causas por las que Estados Unidos decidió intervenir en Kosovo, pero para que el análisis sea completo, es necesario echar una mirada al interior de la gran potencia y entender los giros en su política exterior después de la Guerra Fría que llevaron a la Alianza Atlántica a su transformación y a su vez analizar a al personaje que orquestó la Operación Fuerza Aliada: la secretaria de Estado, Madeleine Albright. Ya se han revisado las justificaciones realistas de la intervención de Estados Unidos en Kosovo, pero sería un error no examinar las motivaciones humanitarias, las cuales proveyeron el contexto para el apoyo de la población estadounidense en el uso de la fuerza en Kosovo.

Administración Clinton

La guerra en Kosovo expuso el carácter problemático del papel que Estados Unidos debía jugar en este mundo de posguerra. Al ser la única súper potencia con un poder militar avasallador sin precedentes, además de no contar con ningún posible rival, era evidente que sería visto por la comunidad internacional como el “arbitro mundial”, a la vez que su población quería recogerse a su interior después de cuatro décadas de confrontación

internacional y buscar no meterse en más conflictos ajenos. El orden mundial y la *Pax Americana* se han convertido en sinónimos, pero en la mayoría de los casos no son inclusivos o institucionalizados con el orden mundial.

Los orígenes de la decisión sobre la expansión de la OTAN y el cambio de su perfil fueron una de las decisiones más trascendentales de la política exterior norteamericana en la posguerra fría, debido a que el proyecto no sólo representó un giro radical en el comportamiento de la política exterior de la administración Clinton, sino en general del clima de distensión que la culminación de la Guerra Fría había traído consigo.

El quiebre histórico se puede ubicar en 1994, periodo durante el cual el liderazgo norteamericano ajustó diferencias internas para acometer los primeros pasos hacia la concreción de la expansión de la OTAN. De hecho, hacia finales de 1993, la política exterior se había caracterizado por el deseo de atraer a Rusia hacia la comunidad internacional y asistirle en su complicada transición económica.

Clinton introdujo en su campaña electoral de 1991-1992 un nuevo concepto de política exterior que hacía descansar la preservación de la seguridad nacional y el logro de los objetivos en la modernización económica y social de Estados Unidos, en el buen estado de relaciones entre su país y la Federación Rusa.

¿Qué significaba una Rusia democrática para los americanos? Menos gasto en defensa, una amenaza nuclear reducida, disminución del riesgo de desastres ambientales, menos exportaciones de armas y menos proliferación, acceso a los vastos recursos rusos y la creación de un gran mercado para los bienes y servicios americanos.

La declaración de Campo David firmada por los presidentes de ambos países en febrero de 1992 y la Carta de Asociación y Amistad Ruso americana adoptada en la cumbre de Washington en junio de 1992, formalizaron la distensión y marcaron el inicio de relaciones basadas en el acercamiento mutuo.

Hasta 1993 la administración Clinton no sólo adoptó y mantuvo la posición de guardar silencio en lo concerniente a la cuestión de la ampliación de la OTAN, como lo había hecho la administración precedente, sino que además Clinton fincó la plataforma de su primer mandato en la reconstitución de la economía interna, para lo cual figuraba como primer requisito una reorientación del gasto público, afín con el relajamiento de las tensiones internacionales y del activismo en materia de política exterior achacado a las administraciones republicanas anteriores. Sin embargo, al poco tiempo comenzó a cosechar los frutos de la reducción del presupuesto de defensa y se reflejó en la corrección del déficit público, comenzó a dejarse sentir el malestar creciente entre la comunidad militar, la cual cuestionaba el hecho de que los grandes recortes militares estuvieran basados en el logro de objetivos fiscales sin que estuvieran acompañados por la definición de una postura estratégica y una doctrina geopolítica coherente con esas medidas.

Las críticas contra la política exterior de bajo perfil adoptada por Clinton durante su primer mandato, se recrudecieron por la falta de liderazgo demostrada en el inicio de la crisis yugoslava, a pesar de que, en realidad, había sido Bush el que había optado por no involucrarse militarmente en la región. Dicho perfil fue interpretado como una redefinición del planteamiento estratégico de Estados Unidos: “Una cierta visión estratégica podía ser

inferida de esta reticente política europea- un mundo multipolar en el cual Estados Unidos jugaría el papel de balanza mundial, pero no aspiraría al rol hegemónico de alto perfil implicado en la noción de mundo unipolar de la era Bush”.⁶²

Sin embargo, de manera repentina y sin dar aviso, en un viaje a Europa central a inicios de 1994, el presidente Clinton anunció que la cuestión ya no era más “si” habría expansión de la OTAN sino “cuándo” y “cómo”. El cambio en la política de bajo perfil de Clinton a una más activa en el aspecto internacional, según varios analistas, se debió en parte a razones internas. Clinton necesitaba demostrar el liderazgo de Estados Unidos, tanto militar como moralmente. La política de su administración en Bosnia fue un fracaso total pues intervino demasiado tarde para detener las masacres, además que creía que un orden internacional podía ser pacífico y prospero en un mundo donde se expandiera la democracia y la interdependencia económica, volviendo a la famosa hipótesis que afirma que las democracias no son proclives a pelear entre sí.

El optimismo liberal sobre la democracia y el capitalismo siempre ha estado ampliamente compartido dentro de la política exterior estadounidense, tanto por republicanos como por demócratas. Así mismo, se tiene la creencia que Estados Unidos junto con otras democracias fuertes y estables pueden promover este pensamiento liberal, a través de la técnica de la “zanahoria y el garrote”. Estas creencias aportaron la base para la crisis de Kosovo. Proveyó la racionalidad perfecta para el activismo de la política estadounidense y en el

⁶² David, Calleo, “A New Era of Overstretch?”, World Policy Journal, vol. 15, 1998, pp. 11-26.

análisis final, hizo imposible que Estados Unidos permaneciera al margen del conflicto.

La existencia de instituciones democráticas y el respeto a los derechos humanos figuran entre las condiciones más importantes para presentar una candidatura de ingreso en la OTAN. La Alianza articuló una nueva identidad para sí misma y ahora son un grupo de estados democráticos que comparten mismos valores, con interés en la estabilidad de la región y la voluntad de participar en la preservación de la misma.

En la administración del presidente Clinton, se articuló en su política exterior, cierta visión “neo-wilsoniana” sobre activismo humanitario. Después de las intervenciones en Haití, Somalia, Bosnia y Kosovo, algunos incluso podían hablar de una Doctrina Clinton: “Estados Unidos no puede responder a todos los desastres humanitarios y transgresiones a los derechos humanos, pero utilizará su poder si al hacerlo marca la diferencia y los costos son aceptables”.⁶³

En junio de 1999, un periodista cuestionó al presidente Clinton, sobre si se podría hablar de la existencia de una “Doctrina Clinton”, a lo que el ex presidente respondió: “While there may well be a great deal of ethnic and religious conflict in the world...whether within or beyond the borders of a country, if the world community has the power to stop it, we ought to stop genocide and ethnic cleansing”,⁶⁴ y posteriormente agregó “If somebody comes after innocent civilians and tries to kill them en masse because of their

⁶³ John Ikenberry, “The costs of victory: American power and the use of force in the contemporary order”, en Schnabel y Thakur, *op. cit.*, p. 87.

⁶⁴ White house news conference, 20 de junio 1999.

race, their ethnic background or their religion, and is within our power to stop it, we will stop it.”⁶⁵

Estas declaraciones podrían ser claramente la base de una doctrina, pero sería entonces bastante ambigua, pues no se especifica que se entiende con “our power” o incluso, ¿quién es ese “we”? ¿se refiere a Estados Unidos, a la OTAN o la comunidad internacional? A pesar de esta incertidumbre, se revela una visión pragmática de la política exterior en ese período. Existía una convicción moral compartida dentro de la sociedad americana con los tipos de problemas confrontados en Bosnia, Haití, Somalia y Kosovo; eran el rostro de la posguerra. Estados Unidos debía participar en la intervención de Kosovo y la forma más fácil de asegurar el apoyo de su sociedad era a través de las justificaciones humanitarias. Su sociedad no podían cargar con el costo moral, de presenciar asesinatos masivos y genocidios a través de la televisión como si fuera parte de una serie televisiva común y corriente.

Un año antes de los bombardeos, la secretaria de Estado, Madeleine Albright, invocó amplias ideas para solucionar el problema kosovar en vez de simplemente contenerlo. Cuando se le preguntó porque le apasionaba tanto Kosovo, Albright respondió: “It is not just Kosovo, when we were fighting against Hitler, it wasn’t Hitler, it was fighting against fascism...and when we’re dealing with a now-indicted war criminal such as Milosevic, it isn’t just him. It is struggling against a concept, which is that it is not appropriate, possible or permissible for one man to uncork ethnic nationalism as a weapon.”⁶⁶

La intervención en Kosovo fue conocida como “la guerra de Albright” pues fue ella quien hizo la labor de convencimiento al interior del gobierno

⁶⁵ *Ibíd.*

⁶⁶ Madeleine Albright, *Madam Secretary, a memoir, Madeleine Albright*, Nueva York, Miramax, 2003, capítulos 23-25, pp. 378-428.

estadunidense y con los Ministros del Exterior de los miembros de la OTAN y a pesar de que en sus memorias no diga explícitamente que ella fue la artífice de la operación, su relato lo hace de manera implícita: ella era el eje.⁶⁷

¿Por qué Albright tomó esta guerra como propia? Como se muestra en el párrafo anterior, una de las analogías históricas a la que más recurrió la secretaria de Estado, fue la de la Segunda Guerra Mundial y el apaciguamiento. Lo anterior tiene origen en su historia personal, pues su padre fue un diplomático checo que se opuso a la agresión de Hitler y tres de sus abuelos fueron víctimas del holocausto. “En una administración que creció con temor a las armas por las interpretaciones, correctas e incorrectas, de Vietnam, ella es la que creció con temor al apaciguamiento al aprender las lecciones de Munich de una manera muy dolorosa en el plano personal”.⁶⁸

Además, se debe recordar que Albright era la representante permanente de Estados Unidos ante Naciones Unidas durante las tragedias humanitarias más grandes en la década de los noventa: Somalia, el genocidio en Rwanda y la matanza de Srebrenica en Bosnia. Obviamente, estas situaciones la hacían estar determinada a no permitir violaciones masivas de derechos humanos, pero también la hacían recordar los límites que tenía con la opinión pública estadounidense, situación que se plasmó en la manera en que resolvió los dilemas de la intervención humanitaria en Kosovo.

Sin embargo, la limpieza étnica de los albano-kosovares nada tenía que ver con el holocausto y Milosevic no era Hitler ni buscaba la conquista de Europa, pero si fue una muy buena estrategia para ganarse a la opinión pública.

⁶⁷ *Ibíd.*

⁶⁸ George Herring, “Analogies at war: The United States, the conflict in Kosovo, and the uses of history”, en A. Schnabel y R. Thakur, *op. cit.*, p. 349.

El pretexto “neo-wilsoniano” descansa detrás de la participación estadounidense en Kosovo, ya que es difícil justificar estas intervenciones en términos tradicionales, estratégicos y de interés nacional. La invocación de los derechos humanos y principios morales, es necesaria para defender esta política y se busca resolver estas situaciones mediante el despliegue de la fuerza militar en acciones rápidas y sin gran riesgo para sus tropas. Es más fácil hablar de intervención humanitaria y sus principios, si los bombardeos se efectúan a gran altura y son teledirigidos.

Pero si bien el eje de la intervención fue Estados Unidos, encabezados por Madeleine Albright y aportando más del 80% de la fuerza desplegada en Kosovo, el papel de otros Ministros de Exterior de la OTAN también fue relevante en tomar la decisión de intervenir, debido a su gran compromiso con la defensa a los derechos humanos. Ejemplo de esto, y quien resultó ser un actor que fundamental en la segunda crisis balcánica es el denominado “halcón humanitario”, Canciller canadiense, Lloyd Axworthy, El estaba convencido que la operación fuerza aliada tenía que llevarse a cabo porque había que salvar a las personas que estaban muriendo en Kosovo y proteger a aquellas que tenían que salir en calidad de refugiados. La posición canadiense tiene una gran tradición de respeto a las instituciones multilaterales; por ello, tanto el Canciller como el Representante Permanente ante Naciones Unidas, Robert Fowler, insistieron en la autorización del Consejo de Seguridad y una vez que se consideró que no iba a ser posible actuar por la vía multilateral debido al veto de Rusia y China, pensaron en

promover la intervención en la Asamblea General por medio de la resolución pro-paz^{69 70}.

El caso de Francia también resulta interesante y bastante significativo, pues si bien fue el país que más se enfrentó a Estados Unidos en los temas del uso de la fuerza sin contar con un respaldo legítimo multilateral, al no encontrar otra salida y ante la presión de las matanzas de albanos llevadas a cabo por Milosevic en las puertas de Europa, Francia apoyó la intervención en Kosovo con plena conciencia de que lo que estaban haciendo podía afectar gravemente tanto a la credibilidad de Naciones Unidas como a su propio status de miembro permanente del Consejo de Seguridad. En el caso francés, la decisión de actuar sin el respaldo multilateral fue más una excepción a la regla que el principio de una política de unilateralidad, como sí lo fue para Estados Unidos y lo anterior se ilustra con claridad con el comentario de uno de los miembros de la delegación francesa en Washington durante la Conferencia que estableció el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN: “No somos ingenuos. Nosotros sabemos muy bien que en las crisis futuras ‘circunstancia especiales’ llevarán a ‘soluciones prácticas’. Pero al menos está escrito de esa forma y la excepción no se ha establecido como la regla”.⁷¹

Como se ha visto, la democracia se alza como una norma internacional por varias razones prácticas, pero al esparcir ésta visión, se ha tenido gran impacto en como los estados operan en las relaciones internacionales. Hoy en día es más difícil ignorar la forma en que los gobiernos están constituidos y

⁶⁹ La resolución de la alianza pro-paz fue diseñada en la Guerra de Corea para evitar que el veto soviético fuera un obstáculo para los operativos estadounidenses. Así, se aprobó que cuando el Consejo de Seguridad estuviera paralizado por el veto de uno o varios de los cinco miembros permanentes fuera la Asamblea General la que tomara sus facultades en materia de paz y seguridad.

⁷⁰ Paul Heinbecker, “Kosovo”, en David Malone (Ed.), *The UN Security Council, From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004, pp. 542-543.

⁷¹ Simma, *op. cit.*

como funciona su sistema doméstico. Esto nos lleva de vuelta a la intervención en Kosovo. La administración Clinton intentó legitimar su orden mundial liberal posguerra con normas de democracia y derechos humanos y esta ideología hizo que la opresión en Serbia fuera un peligro para la ideología de la política exterior estadounidense.

La OTAN, más que ninguna otra institución tomó este camino democrático. Su vieja identidad como alianza militar defensiva fue indispensable en estabilizar las relaciones atlánticas durante 4 décadas. Esa era su función, unir a Alemania a occidente y a Estados Unidos a Europa y proveyó un vehículo institucional para la unificación de los aliados occidentales. Pero en 1990 hubo que reinventar a la OTAN y hacerla una organización política que ya no estaba en confrontación con la Unión Soviética; irónicamente, ésta transformación amenazó los elementos institucionales de la Alianza que la hicieron tan estable.

El poder de Estados Unidos en 1990 no tenía precedente histórico alguno y la desaparición de ideologías rivales, así como su predominancia, significaban que debía desempeñar un papel de liderazgo en la intervención humanitaria. La intervención en Kosovo revela la situación de la política mundial al final del siglo XX: en un sentido muestra el lado bueno del orden internacional contemporáneo, ya que ahora los estados están tomando medidas en contra de la violencia patrocinada por el estado, a pesar de que los estándares de democracia y derechos humanos no sean universales ni consistentes.

Estoy convencida de que la transformación y conservación de la OTAN como pacificador de conflictos, en especial en Europa oriental, no carece de

fundamento. La desaparición de la URSS representó la extinción de la *Pax soviética* en la región, es decir, la rígida disciplina que refrenaba las pugnas territoriales y étnicas. La OTAN se presentaba como salvaguarda para una Europa desquiciada por sus conflictos étnicos y diferencias políticas entre las naciones líderes de la Comunidad Europea.

Pero recordemos estimado lector, la expresión que se atribuye al millonario G. P. Morgan: “Para hacer o dejar de hacer cualquier cosa siempre hay dos razones: una o varias buenas razones y la verdadera razón”. En todos los documentos que han abogado por la expansión de la OTAN es posible identificar razones muy diversas, seguramente mezcla de buenas con verdaderas. Madeleine Albright, afirmó que no había que reparar en los costos económicos para mantener y acrecentar la OTAN, por altos que éstos pudieran resultar. La visión de la secretaria de Estado estadounidense, es una pieza valiosa para comprender el interés de su gobierno por llenar el vacío doctrinario de la política exterior de Estados Unidos en la posguerra fría. Se trata de la propuesta de dos líneas estratégicas o maestras para la relación de Estados Unidos con el mundo: enlargement (expansión), en oposición a la doctrina de la contención, que estuvo vigente desde finales de los cuarenta y engagement (compromiso), en lugar de la recurrente y dominante tendencia al aislacionismo.

En el centro de la argumentación estadounidense a favor del fortalecimiento y la expansión de la OTAN se encuentra una mezcla de razones: desde las que dan particular peso a Rusia y sus dimensiones geopolíticas y económicas, hasta las vinculadas a las nuevas visiones sobre la seguridad cooperativa, orientadas a crear un ambiente de consulta,

cooperación y acción conjunta para operaciones de paz, seguridad y no proliferación nuclear, control de armamentos y atención a emergencias.

Hay un primer conjunto que parece sustentar la política de fortalecimiento de la OTAN en una redefinición del problema de la seguridad europea y global en términos menos militares y defensivos y ahora más sociopolíticos y cooperativos, para lo cual es necesario incorporar Rusia a Europa y construir una nueva relación de confianza y coordinación. El punto es que únicamente a través de esa nueva relación es posible avanzar hacia una Europa próspera y estable. Esta es sin duda una muy buena razón. Sin embargo, un segundo conjunto de razones se encuentra en el interés de los Estados Unidos por mantener su presencia y participación en la política, economía y seguridad europeas, para lo cual la OTAN es en efecto, el vínculo necesario para además, asegurar la integración de Rusia a Europa, en tanto componente indispensable para estabilizar un nuevo balance de poder global.

Pero sean buenas o verdaderas estas razones, lo cierto es que Estados Unidos utilizó el escenario de guerras balcánicas para llevar a cabo su estrategia de redefinición de la OTAN

A través de la primera intervención fuera de área de la Alianza Atlántica, Estados Unidos logró posicionarse militarmente en una región estratégica, al mismo tiempo que deshilachó la unidad entre sus rivales europeos. Por ello, como menciona Ignacio Ramonet, “lo de Kosovo proporciona un pretexto ideal para cerrar un asunto que les preocupaba mucho: la nueva legitimidad de la OTAN a causa de la influencia que a Estados Unidos otorga la OTAN en Europa y porque bloquea el desarrollo de un sistema estratégico europeo rival del de Estados Unidos, o como reflexiona

Guy Declos, “la guerra no declarada en los Balcanes no es una guerra contra los serbios, es una guerra contra Europa, que disfrazada como una lucha por una cierta moral, es en realidad una lucha para socavar definitivamente cualquier esperanza de un mundo multipolar”⁷²

⁷² *Op. cit.*

Capítulo 3.

78 días de bombardeos. El uso de la fuerza.

It is with sorrow, with sadness and joy that we will remember our country, when we tell our children stories which start like all the fairy tales : there was once a country...

Emir Kusturica

78 días de bombardeos

En la declaración del día 29 de enero, el Grupo de Contacto declaró que la situación en Kosovo era una catástrofe humanitaria y su objetivo era detenerla. ¿Por qué tanto interés moral en un pequeño y alejado territorio cuando a la vez se permitía o se pasaban por alto situaciones similares en Rwanda o Sierra Leona? Como se vio en el capítulo anterior, en un principio, los líderes políticos estadounidenses respondían a estas preguntas haciendo alusión una y otra vez en su objetivo primario: prevenir un desastre humanitario más. Madeleine Albright, afirmó: “Más allá de las cuestiones de

tácticas y políticas era fundamental la cuestión de justicia. ¿Debía la alianza militar más grande del mundo sólo permanecer como un mero espectador ante la limpieza étnica en su patio frontal? La respuesta tenía que ser no”⁷³

La razón principal era detener una “catástrofe humanitaria”, pero como bien afirmó la secretaria de Estado, no se podía mantener como un espectador ante las masacres en las puertas de Europa, su patio frontal, geografía que marca la diferencia entre los genocidios en Rwanda situado en el apartado África y los Balcanes.

Ahora, ¿cómo se define una catástrofe? El conflicto en 1998 había dejado un saldo de 1,500 muertes de albanos kosovares y un número ligeramente mayor de serbios. Entonces, ¿es lógico detener una “catástrofe humanitaria” de cerca de 3000 personas, ejecutando acciones militares que mataron y desplazaron a muchos miles más de serbios y albanos?

Pretendían lograr sus objetivos a través de un bombardeo estratégico y específico, es decir “quirúrgico”, sobre objetivos militares para reducir la capacidad de las fuerzas serbias y así dejarlos incapacitados para continuar con la propagación de violencia. Sin embargo, esto no sucedió. La catástrofe fue mayor pues los ataques étnicos se incrementaron con la intervención de la OTAN y el bombardeo, que en teoría debía durar de 3 a 5 días se prolongó por 73 días más, causando muertes civiles innecesarias

La OTAN representó su estrategia en Kosovo como “diplomacia respaldada por fuerza creíble” (diplomacy backed by credible force). Dentro de los círculos de la OTAN, existía una creencia generalizada que los ataques aéreos en Bosnia, fueron la acción decisiva para forzar a las partes a

⁷³ Madeleine Albright, “To Win the Peace...”, *Wall Street Journal*, 14 de junio de 1999, en secretary.state.gov/www/statements/1999/990614a.html

negociar, lo que resultó en los Acuerdos de Paz de Dayton, razón por la cual los bombardeos eran vistos como el punto donde la OTAN podía redimir su credibilidad.⁷⁴

Bajo el mismo razonamiento, la estrategia en Kosovo se basó en la creencia que la amenaza o uso de la fuerza militar, detendría la violencia y obligaría a Milosevic a firmar un acuerdo de paz. La secretaria de Estado, Madeleine Albright, vislumbró ésta combinación de diplomacia y fuerza como uno de los “principios básicos que llevarían al éxito en la Operación Fuerza Aliada”.⁷⁵

Lo que intentaré en este capítulo será hacer una revisión de los errores de dicha doctrina, así como analizar algunos de los dilemas más importantes a los que se enfrentó la OTAN para tomar la decisión de utilizar la fuerza en la intervención kosovar, así como revisar el papel desempeñado por Naciones Unidas y la Unión Europea.

Los errores respaldados por la fuerza

Hay muchas acciones que cuestionan el principio “diplomacia respaldada por fuerza”:

1. Desde el inicio, con la primera declaración de la OTAN sobre Kosovo, se condenaron las acciones de ambas partes y se anunció que se llevarían a cabo medidas de contención.

⁷⁴ Javier Solana, “Lessons Learned from Bosnia”, Portugal, 12 de marzo de 1999, en www.nato.int/docu/speech/1999/990614a.html

⁷⁵ M. Albright, *loc. cit.*

2. En junio, la Alianza ejecutó varios ejercicios militares en Albania y Macedonia con el objetivo de demostrar su poder y su capacidad para reaccionar en la región.
3. En Agosto, las autoridades militares revisaron el plan para Kosovo donde se incluía el uso del poder tanto terrestre como aéreo.
4. Al mes siguiente, siguiendo la resolución 1199 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se llamó a un cese al fuego y el retiro de las fuerzas de seguridad. Anunciaron que si no decrecía el nivel de violencia iniciarían una campaña militar en Kosovo. A pesar de todas estas acciones, la situación se deterioró.
5. La amenaza de los bombardeos estaba completamente clara en la reunión de Rambouillet y a pesar de esto, las negociaciones fueron un fracaso, además de que las fuerzas militares serbias intensificaron sus acciones en Kosovo.

Como se puede apreciar, la amenaza del uso de la fuerza siempre se mostró muy real, con lo que la credibilidad de la OTAN se encontraba cuestionada por los medios de comunicación mundiales en el momento de que la violencia en la región incrementaba en lugar de decrecer. Tal y como lo mencionó en Washington el secretario de Defensa, Walter Slocombe: “los intereses de Estados Unidos en la estabilidad europea y la credibilidad de la OTAN, ahora y en un futuro, permanecen en la línea”. Tomar acción en Kosovo se convirtió en una cuestión de redimir la credibilidad de la Alianza.⁷⁶

⁷⁶ “Prepared Statement of the Honorable Walter B. Slocombe Undersecretary of Defense for Policy Before the House Armed Services Committee Hearing on the Balkans, Washinton, D. C. 17 de marzo de 1999, en www.house.gov/hasc/testimony/106thcongress/99-03-17slocombe.htm.

La Alianza Atlántica pretendía repetir el modelo de Dayton en Kosovo con Rambouillet, sin darse cuenta de las diferencias abismales. En Bosnia, la OTAN intervino en apoyo de un país internacionalmente reconocido, realizando bombardeos por un par de días y sin causar daños a la infraestructura de la zona y con el apoyo del Consejo de Seguridad; además de que los serbios estaban negociando al mismo tiempo un estado autónomo en ese mismo territorio. En cambio, en Kosovo se utilizó la fuerza en contra de un territorio soberano, con autoridades internacionalmente reconocidas como legítimas y sin el respaldo de Naciones Unidas para utilizar la fuerza armada.

Dayton no fue Rambouillet. En Rambouillet trataron de utilizar la famosa técnica del “carrot and stick” (zanahoria y garrote), pero de forma bastante desigual: la zanahoria era para la guerrilla del KLA si sus demandas se aplazaban por lo menos durante tres años y el garrote era para Slobodan Milosevic y los serbios, pues significaba rebajar su soberanía ante las demandas de la OTAN.

El primer dilema al que se enfrentaron los miembros de la OTAN fue el humanitario. ¿Hasta que medida el uso de la fuerza realmente ayudaría a terminar la limpieza étnica del régimen de Milosevic? Estudios recientes han señalado que cuando hay crisis de este tipo existe la posibilidad de exponer aún más a la población. En este caso, se calculó erróneamente que la amenaza del uso de la fuerza funcionaría, pero, como ya se vio, precipitó más violencia que concluyó en los bombardeos de la OTAN. Por otra parte, los ataques aéreos, si bien salvaron a la población albano kosovar del exterminio, llevaron a una crisis de refugiados y desplazados.

En relación a lo anterior, se encuentra el segundo dilema que se tuvo que explorar y el cual fue el más discutido: la intervención aérea. Esta táctica sin duda responde a un interés de opinión pública, debido a que, como se ha explicado anteriormente, la muerte de soldados importa y mucho. Varios países de la OTAN habían sufrido de pérdidas de sus efectivos en operaciones humanitarias y la reacción de los públicos nacionales fue adversa. La población aprueba las labores internacionales altruistas en la medida en que éstas no incluyan la muerte de efectivos de su país. Esto fue claro en la intervención en Kosovo en la que aunque la opinión pública de los estados europeos estaba a favor de intervenir, la mayoría no estaba a favor de una intervención terrestre. En una encuesta llevada a cabo entre el 6 y el 22 de mayo del 2000 muestra que la opinión pública en 8 de los 12 miembros de la Unión Europea estaba en contra de la intervención terrestre: en Grecia la oposición alcanzaba el 96%, en Alemania 78%, en Italia 59% y en Austria 58%. Los países donde había un apoyo mayor eran Francia con el 53%, en Dinamarca con el 52%, en Gran Bretaña con 51% e Irlanda con 45%.⁷⁷

Debido a esta visión compartida, se lanzó un operativo teledirigido cuyo balance fue cero muertes del lado de la Alianza Atlántica y olas de refugiados y desplazados, además del supuesto “error” por el que se bombardeó la Embajada china en Belgrado.

Sin duda, un tercer dilema surgió en relación a buscar la vía multilateral y perder más tiempo en las negociaciones frustradas con Rusia y China u optar por la unilateralidad. Los europeos sabían que el no recurrir a Naciones Unidas debilitaría a la organización; sin embargo, hacerlo y que el Consejo de

⁷⁷ S. Duke, H. Ehrhart y M. Karádi, art. cit., p. 138.

Seguridad se negara debido a los vetos, impediría llevar a cabo la acción por la reacción de la opinión pública.⁷⁸ Como ya se ha mencionado, la voluntad de actuar era inmediata pues los europeos deseaban evitar otra tragedia en escala como Srebrenica. El ex Secretario General de la OTAN, George Robertson, sostenía: “el mundo ha aprendido las lecciones de Bosnia. La comunidad internacional ahora sabe que debe estar unida, firme y determinada desde el primer momento para enfrentarse a la situación de los Balcanes”⁷⁹.

Finalmente, el dilema al que menos referencia se hizo –pero que no deja de ser el principal hoy en día– es el de las bases jurídicas del operativo. La intervención humanitaria viola uno de los principios más importantes del sistema internacional: la soberanía.⁸⁰ De hecho, para poder continuar con el tema, los canadienses tuvieron que cambiar el término “intervención humanitaria” por “responsabilidad de proteger” debido a que América Latina se negó a que tuviera ese nombre por lo que implicaba en términos de derecho internacional.

OTAN-Naciones Unidas

En el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas se declara que “no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común”.⁸¹ De acuerdo a esta restricción, las naciones no pueden emplear la fuerza a menos que lo

⁷⁸ A. Roberts, art. cit., p. 104.

⁷⁹ Richard Caplan, “International Diplomacy and the Crisis in Kosovo”, en *International Affairs*, vol. 74, núm. 4, 1998, p. 745.

⁸⁰ Para el debate jurídico, véase B. Simma, art. cit.

⁸¹ *Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice*, New York, UN Department of Public Information, 1991, p. 2.

hagan de manera que refleje las necesidades, deseos y valores de la comunidad internacional, ya que en ausencia de un gobierno mundial capaz de realizar estas decisiones globales, el único órgano que puede autorizar el uso de la fuerza militar a nivel internacional, es Naciones Unidas a través de su Consejo de Seguridad.

Durante la campaña aérea se reiteraron varios objetivos militares y políticos de la alianza como: el retiro de las fuerzas militares serbias, el desplazamiento de una fuerza internacional creíble, el regreso de los refugiados y el establecimiento de un gobierno democrático para Kosovo.⁸² Sin embargo, se hacía hincapié en que los bombardeos tenían el firme propósito de detener la catástrofe humanitaria en los Balcanes y sobre todo, se enfatizó en la unidad y determinación de los aliados en cada oportunidad posible, enfatizando que actuaban en nombre de la comunidad internacional, a pesar de que nunca se contó con el respaldo directo de Naciones Unidas. Debido a esto, la crisis en los Balcanes fue también una crisis de legitimidad internacional, ya que era evidente que el Consejo de Seguridad no aprobaría el uso de la fuerza en Kosovo, ya que Rusia y China utilizarían su veto contra las acciones militares de la OTAN.

Ante tal situación, Kofi Annan, Secretario General de Naciones Unidas, declaró: “Existen ocasiones en las que el uso de la fuerza puede ser legítimo si se utiliza en aras de alcanzar la paz”, pero enfatizó: “como Secretario General he señalado muchas veces que el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primaria de mantener la paz y seguridad internacionales, por lo que el Consejo debe estar involucrado en cada decisión relacionada al uso

⁸² M. Albright, *loc. cit.*

de la fuerza.”⁸³ Al final, esto no sucedió y la Alianza Atlántica decidió tomar la responsabilidad de la acción militar en sus manos.

Según la Carta de Naciones Unidas, el uso de la fuerza está permitido bajo dos circunstancias: 1) como un acto de autodefensa contra un ataque directo y 2) para realizar un mandato específico del Consejo de Seguridad con objeto de mantener la paz y seguridad internacionales.⁸⁴ Aunque en sus resoluciones el Consejo de Seguridad había calificado la crisis en Kosovo como una amenaza para la paz y seguridad de la región, nunca se autorizó aplicar el uso de la fuerza contra Yugoslavia.

Es claro que la actuación de la OTAN también violó sus propios documentos fundacionales: los artículos 1° y 7° del tratado obligan a los países de la Alianza a actuar dentro de la Carta de Naciones Unidas.

Entonces, para poder actuar en Kosovo y darle legitimidad a su intervención, la OTAN tuvo que respaldar su decisión en la interpretación de las declaraciones y resoluciones de Naciones Unidas a pesar de no contar con su autorización explícita para actuar.

Según Groom y Taylor, existen 3 momentos clave:

Primero, las resoluciones se volvieron cada vez más específicas sobre los abusos a los derechos humanos. Como segundo punto, desde la primera resolución (1160), a la última antes de iniciar el bombardeo (1203), hubo un notable incremento en la señalización de las transgresiones de las fuerzas yugoslavas. La primera resolución, hacía un llamado a ambas partes, tanto a los serbios como a la guerrilla del KLA, a disminuir la violencia; sin embargo, la última sólo se centraba en las fallas de los serbios, pasando por alto las

⁸³ Disponible en UN Press Release SG/SM/6938, 24 de marzo de 1999, www.un.org/Docs/SG/sgsm.htm.

⁸⁴ Son los artículos 2.4 a y 51 de la Carta de Naciones Unidas.

agresiones de los kosovares. Tercero, las resoluciones contenían un llamado a los estados a actuar. En comparación con el artículo 12 de la resolución 1199 en septiembre de 1998, con el artículo 13 de la resolución 1203 de octubre del mismo año, se refleja una mayor presión para actuar. La resolución 1199 dice: “*calls upon Member States and others concerned to provide adequate resources for humanitarian assistance in the region*” mientras que la resolución 1203 decía, “*urges Member States and others concerned to provide adequate resources for humanitarian assistance in the region*”⁸⁵. Los estados fueron llamados a actuar como apoyo a la ayuda humanitaria “La crisis estaba ahí, y las resoluciones parecían un grito de auxilio para que alguien hiciera algo.” En este sentido, Hugo Slim sugiere que hay una etapa llamada “*Hagan Algo*” o “*Do something*” en la que reina la anarquía en la coordinación del esfuerzo internacional para detener las atrocidades. Así, mientras los Estados que pueden hacer algo están debatiendo sobre qué pueden hacer, cómo lo deben hacer y quién está en la mejor posición para hacerlo, los perpetradores continúan asesinando y lo hacen en mayor escala porque lo ven como la última oportunidad para seguir su plan. De ahí que en ocasiones la organización del esfuerzo humanitario sea un momento peligroso que pueda llevar a muchas más muertes de las que hubieran ocurrido de decidir no hacer nada.”⁸⁶

Javier Solana, Secretario General de la OTAN, basándose en los puntos anteriores explicó los motivos para intervenir en Kosovo con legitimidad:

⁸⁵ *Ibíd.*, p. 296.

⁸⁶ Hugo Slim, “Dithering over Darfur? A preliminary review of the international response”, *International Affairs*, vol. 80, núm. 5, octubre de 2004, p. 816.

- Las fallas de Yugoslavia para cumplir con los requerimientos de las resoluciones 1160 y 1199 de Naciones Unidas, las cuales establecían un embargo a Serbia hasta que se estableciera un diálogo entre las partes, se removieran las fuerzas militares serbias de Kosovo, organizaciones internacionales pudieran asistir como observadores en la provincia y facilidades para el regreso de refugiados.
- El inminente riesgo de una catástrofe humanitaria
- La imposibilidad de obtener, en corto plazo, una resolución del Consejo de Seguridad autorizando el uso de la fuerza
- El hecho que la Resolución 1199 declarara que el deterioro de la situación en Kosovo constituye una amenaza para la paz y seguridad en la región ⁸⁷

Es momento para aclarar que la participación del Consejo de Seguridad a través de sus resoluciones en los diversos conflictos yugoslavos fue muy diferente, pues si bien en el caso de Bosnia fueron un elemento clave para la negociación en Dayton, en Kosovo se actuó con bastante “suavidad” y no se realizó el esfuerzo suficiente porque dichas resoluciones se cumplieran.

Haciendo un recuento de la participación del Consejo de Seguridad en el conflicto yugoslavo, éste impuso sanciones en contra de la RFY en tres ocasiones durante la década de los noventa: un embargo de armas en septiembre de 1991 en respuesta a la guerra entre Serbia y Croacia, sanciones económicas en mayo de 1992 durante la guerra en Bosnia-Herzegovina y un último embargo de armas en marzo de 1998 en respuesta de la crisis kosovar.

⁸⁷ Alan Henrikson, “The Constraint of Legitimacy”, en Martin y Brawley (eds.), *Alliance Politics, Kosovo and NATO's War: Allied Force or Force Allies?*, Nueva York, Palgrave, 2000.

Cuando se desató la guerra en Bosnia, el Consejo de Seguridad impuso severas sanciones en Yugoslavia. El 15 de mayo de 1992 adoptó la resolución 752, exigiendo el fin de hostilidades y un cese al fuego. Dos semanas después, el 30 de mayo, el Consejo adoptó la resolución 757 y prohibió el comercio internacional con Yugoslavia, los viajes aéreos, bloqueó las transacciones financieras, prohibió los intercambios deportivos y culturales y suspendió la cooperación científica y tecnológica. Cuando se recrudeció el conflicto, lo mismo hicieron las resoluciones. La 787 prohibió el traspaso de algunos bienes estratégicos y los estados a su alrededor detuvieron la entrada y salida de mercancía marítima. Después con la aceptación de Milosevic de romper con los serbo-bosnios y aceptar la entrada de una misión de monitoreo, las sanciones para Serbia se reblandecieron y se extendieron las existentes hacia Bosnia.

Una de las características de las sanciones contra Yugoslavia, fue la introducción de un sistema elaborado de monitoria multinacional. Una red de misiones “SAMs” *Sanction Assistance Missions*, fue organizado por la CSCE y la Comunidad Europea y así el esfuerzo conjunto y las contribuciones de la CSCE, CE, UEO y OTAN, hicieron que las sanciones hacia Yugoslavia fueran las más efectivas de la historia junto con las de Irak. Estas organizaciones regionales participaron colectivamente proveyendo equipos, entrenamiento, coordinación técnica y supervisión. “This unique and unprecedented formula of coordinated interinstitutional cooperation at the regional level was identified as the main reason for the effectiveness of the sanctions in the case of the former Yugoslavia”.⁸⁸

⁸⁸ David Cortright y George Lopez, *The Sanctions Decade*, Londres, The International Peace Academy, 2000, p. 70.

Después de Dayton, las sanciones de Naciones Unidas cesaron, pero Estados Unidos continuó ejerciendo presión a través de las instituciones financieras internacionales para “motivar” la cooperación serbia con el Tribunal Internacional de la ex Yugoslavia y para prevenir la represión en Kosovo. A pesar de estas sanciones, el conflicto kosovar se intensificó.

En respuesta, el Consejo de Seguridad votó el 31 de marzo de 1998, la resolución 1160 que imponía de nuevo un embargo de armas en Yugoslavia. Todos los países tenían prohibido vender o proveer armamento. En septiembre de 1998 se pasó la resolución 1199 que prevenía a los países de que se recaudaran fondos en su territorio para violar el embargo de armas.

Para la primavera de 1999, con los ataques aéreos de la OTAN, Serbia era sujeto de más sanciones por parte de Estados Unidos y la Unión Europea.

La decisión de llevar a cabo un embargo de armas es curioso pues las capacidades militares de ambos bandos eran muy peculiares. Las fuerzas serbias mantenían el control de los recursos militares y tenían suficiente armamento, por lo que no tendría gran impacto en su habilidad para reprimir civiles. Por otro lado, el KLA estaba siendo proveído por las fuerzas albanas y debido que su frontera se extiende por todo el territorio, hubieran necesitado de una gran fuerza monitorea para detenerlo. La decisión parecía más un modesto deseo del Consejo de Seguridad por hacer algo en respuesta a la crisis.⁸⁹

En el reporte de febrero de 1999 el Comité de Sanciones de Yugoslavia confirmó que poco se había hecho para monitorear el embargo. A pesar que la Comisión del Danubio, la Unión Europea y otras organizaciones regionales

⁸⁹ *Ibid.* p. 83.

ofrecieron asistencia para la implementación de sanciones, los recursos no fueron suficientes para monitorearla y se reportaron serias violaciones al embargo de armas por parte de los grupos albanos.

De acuerdo a los datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, la economía serbia se contrajo en un 26% en 1992 y 28% en 1993. El ingreso real se redujo en 50%, la producción industrial cayó 22% en 1992 y 37% en 1993. La población clasificada como pobre creció de un 14 a un 44%, la inflación que en 1991 era de 122%, en 1992 era de 9000%, para el final de 1993 alcanzaba la suma de 100 trillones.⁹⁰

Esas fueron las consecuencias económicas de las sanciones, pero también impactaron negativamente en la sociedad y la cultura, estimulando la corrupción, el robo y la criminalidad. Una gran red de mercados negros emergió muchas veces conectados y protegidos por el gobierno. En palabras de Sonja Licht, Directora de la Fundación Soros en Blegrado “life under sanctions forced a significant portion of society to live on the fringes of legality. The black market became a way of life”

A su vez, el régimen de Milosevic utilizó estas sanciones para movilizar el apoyo popular. Las sanciones se convirtieron en la justificación conveniente para cada infortunio y se utilizó el resentimiento para lograr el apoyo a sus políticas extremas.

A pesar de que las sanciones tuvieron un claro efecto negativo, en balance, hicieron una contribución positiva en el proceso de negociación que desembocó en Dayton, debido a que ejercieron una presión aplastante en el gobierno serbio y fueron un factor dominante en la negociación final. En

⁹⁰ *Ibid.* p. 73

cambio en Kosovo, los poderes occidentales prefirieron hacer uso de la fuerza en vez de ganar el apoyo del Consejo de Seguridad para hacer efectivas las sanciones. Si las sanciones hubieran sido efectivas en Kosovo o si los resultados hubieran sido menos satisfactorios que la campaña aérea, jamás lo sabremos...el hubiera no existe.

Puntos de quiebre

Si algo no faltó en la intervención de Kosovo fue la voluntad de los miembros de la Alianza para actuar, pues querían evitar que se repitiera la historia de Srebrenica, ya que al intervenir tardíamente, no impidieron que se realizara la masacre más grande de la historia, después de la Segunda Guerra Mundial. Desde 1998 se empezaron a mandar ultimátums a Serbia sobre la situación en Kosovo y aunque dentro de la OTAN existía un convencimiento sobre el uso de la fuerza como medio para detener la crisis humanitaria, la Federación Rusa, integrante del Grupo de Contacto y miembro permanente del Consejo de Seguridad, se oponía totalmente a estas acciones. Entonces, ante los obstáculos que representaba buscar la aprobación de la intervención en Kosovo por la vía multilateral que representaba el Consejo de Seguridad, los miembros de la OTAN decidieron actuar sin la aprobación de las Naciones Unidas.

Hay que recordar que uno de los principios básicos de la Alianza Atlántica, fue la decisión de todos los aliados de aceptar que la OTAN debía actuar siempre de acuerdo con los principios de la Carta de Naciones Unidas. Sin embargo, en 1998 se empezó a mostrar un giro en la política exterior de la Alianza, cuando Estados Unidos propuso que en un futuro la OTAN debía decidir sobre la legalidad de sus acciones por si misma, caso por caso, sin

referencia con el Consejo de Seguridad. Lo anterior significó un punto de disrupción dentro de la Alianza, sobre todo con Francia, ya que encabezó las objeciones a esta propuesta al insistir que las misiones de la OTAN “fuera de área” debían contar con el respaldo del Consejo como una regla fundamental de su política exterior,⁹¹ así como Alemania, quien también se había opuesto consistentemente al uso de la fuerza sin previa autorización de Naciones Unidas.

La voluntad generalizada para actuar se demostró en un inicio cuando el 26 de marzo de 1999, sólo dos días después de iniciados los bombardeos, Rusia pidió al Consejo de Seguridad que condenara el uso de la fuerza en Serbia; pero la resolución fue abrumadoramente rechazada con 12 votos en contra de 3 -Rusia, China y Namibia-; sin embargo, en el proceso existieron diversas fracturas que mostraron la incapacidad de los europeos para actuar con autonomía en su propio territorio. El ataque aéreo no tuvo los resultados rápidos y decisivos que se planeaban y llevo a la cohesión de la Alianza a los límites cuando países como Italia o Grecia se opusieron públicamente a los bombardeos.

En el nivel político, también existió una ruptura en la OTAN debido a las diferencias de opinión sobre cuestiones de utilizar fuerzas terrestres, la marina, o incluso si se llevaba el bombardeo a “fase 3”, lo que implicaba destruir tiendas de abastecimiento. La diferencia de opinión entre los miembros era significativa; en momentos Italia, Alemania y Grecia pedían una pausa a los bombardeos para realizar labor diplomática, mientras que Tony

⁹¹ www.nato.int/docu/speech/1998/s981208.htm

Blair, Primer Ministro de Gran Bretaña, pedía no detenerse hasta que los objetivos e la OTAN se hubieran alcanzado.

La historia se encontró con la realidad y sacudió a Europa al confrontarla con las consecuencias que trae consigo su inerme estado defensivo y su dependencia respecto a la OTAN. Durante la guerra en Bosnia, Estados Unidos después de desvincularse inicialmente del problema, adoptó una serie de iniciativas unilaterales que posteriormente condujeron al dominio en las negociaciones de paz y el desplazamiento de los europeos de las mismas. No obstante, paradójicamente, los europeos reaccionaron a Bosnia, no con una iniciativa para fortalecer a la Unión Europea como alternativa a la OTAN, sino renovando su compromiso para fortalecer a la Alianza Atlántica. Más aún, Francia inició su acercamiento con la OTAN, el cual casi culmina con su reincorporación en la estructura del comando militar integrado. Muy diferente fue el efecto de Kosovo, donde la estrategia militar empleada descansó exclusivamente en el uso del poder aéreo norteamericano, a diferencia de Bosnia, en cuyo caso los ejércitos europeos jugaron un rol significativo.⁹²

La forma en como transcurrieron los hechos confirma que la decisión de abandonar la vía multilateral, completamente respaldada por los europeos, estuvo basada en la reivindicación de la experiencia de Bosnia-Herzegovina y en el convencimiento de que el uso de la fuerza era la única salida para detener la tragedia que estaba ocurriendo en la medida en que los esfuerzos diplomáticos no lo habían logrado.⁹³

⁹² Philip, Gordon, "Their Own Army? Making European Defense Work", *Foreign Affairs*, Julio-agosto, 2000.

⁹³ Bruno Simma, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", en *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999, pp. 6-8.

¿Y la Unión Europea?

Como ya se ha explicado, la intervención en Kosovo fue una campaña enteramente aérea en la cual no hubo contingentes que lucharan en tierra; de ahí que no hubiera ninguna baja por parte de la OTAN. Así, para ganar la simpatía de la opinión pública, se evitó a toda costa el ataque terrestre y las acciones incluyeron únicamente bombardeos aéreos teledirigidos.

La participación en la intervención fue, en orden decreciente, Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania. Sin embargo, la distancia entre el porcentaje de aportaciones del primero y los demás es importante de hacerse notar. El 80% de los ataques aéreos estuvieron a cargo de tropas estadounidenses, 90% de todas las acciones militares contaron con la presencia de efectivos americanos y 75% de la capacidad aérea y 80% de las municiones ocupadas en los enfrentamientos fueron proporcionados por la súper potencia.⁹⁴ Ahora, Francia, que fue la segunda en escala de contribuciones, aportó el 10.9% del dispositivo aéreo, el 21.8% de los vuelos de transporte y apoyo, el 20.2% de las misiones de reconocimiento y el 12.8% de las misiones ofensivas.

Las cifras demuestran que la participación europea en Kosovo, conflicto que representaba un operativo menor y que no necesitaba de un gran despliegue de fuerza para su resolución, fue marginal y puso en evidencia que Estados Unidos no tiene como aliados a los europeos sino como subordinados.

Kosovo evidenció que a pesar de que los ejércitos europeos están bien equipados, no tienen la capacidad de movilización para realizar operativos

⁹⁴ Ibid., p. 81.

que no estén dentro de los límites geográficos de su país pues prácticamente son contingentes dedicados a la protección del territorio nacional.

El problema del viejo continente se remonta a una tendencia que se puso en marcha desde el fin de la Segunda guerra Mundial. Durante la Guerra Fría, los países de Europa se encontraban cubiertos por el paraguas protector de Estados Unidos a través de la OTAN, por esto, ningún país, a excepción de Francia que retiró sus tropas de la Alianza Atlántica durante la presidencia de Charles De Gaulle, se vio en la necesidad de incrementar sus presupuestos militares, ni mucho menos de hacer compatible su tecnología con la de los demás.

Ante tal situación, se muestra lógico que los presupuestos de defensa europeos hayan disminuido. En la siguiente tabla se muestra el porcentaje del Producto Interno Bruto destinado a gasto en defensa en los países miembros de la OTAN:⁹⁵

⁹⁵ Disponible en www.nato.int/docu/pr/2000/p00-107e.htm

	1980- 1984	1985- 1989	1990- 1994	1995- 1999	2000
Alemania	3.3	3	2.1	1.6	1.5
Bélgica	3.2	2.8	2	1.5	1.4
Rep. Checa	-	-	-	-	2.3
Dinamarca	2.4	2	1.9	1.7	1.5
España	2.3	2.1	1.6	1.4	1.3
Francia	4	3.8	3.4	2.9	2.7
Grecia	5.3	5.1	4.4	4.6	4.9
Holanda	3	2.8	2.3	1.8	1.6
Hungría	-	-	-	-	1.7
Italia	2.1	2.3	2.1	1.9	1.9
Luxemburgo	1	1	0.9	0.8	0.7
Noruega	2.7	2.9	2.8	2.2	1.9
Polonia	-	-	-	-	2
Portugal	2.9	2.7	2.6	2.3	2.2
Reino Unido	5.2	4.5	3.8	2.8	2.4
Turquía	4	3.3	3.8	4.4	6
OTAN- Europa Promedio	3.5	3.2	2.6	2.2	2.1
Canadá	2	2.1	1.9	1.4	1.2
EU	5.6	6	4.7	3.3	3
América del norte	5.3	5.6	4.4	3.2	2.9
Total OTAN	4.5	4.5	3.5	2.7	2.5

El 1º de enero de 1999 se dio un paso más en la construcción de la Unión Europea al ponerse en marcha la Moneda Única –euro-, y dicha unión se presentó al mundo como un sólido bloque económico-financiero. Sin embargo, tres meses después la Unión Europea hacía frente en Kosovo a una guerra que no podía manejar por sí misma. El papel decisivo que Estados Unidos jugó en la resolución del conflicto a través de la OTAN, mostró la falta de coordinación entre los países europeos para manifestarse como una sola voz y para determinar las actividades de defensa que les permitieran reaccionar en forma coherente y oportuna ante las crisis que estallaban en su región.

Los resultados finales de la intervención kosovar sirvieron para catalizar la construcción de la política europea de seguridad y defensa (PESD), que adicional a los instrumentos económicos y financieros, intenta convertirse en un tercer pilar de unión y cooperación que les permita a los países miembros de la Unión Europea tener la capacidad de decisión autónoma en esta materia.

Debo aclarar que lo anterior no significa que los europeos pretendan distanciarse de Estados Unidos, pues al momento es una situación tanto improbable como indeseable, incluso para los estados más “pro-europeistas” y menos “atlantistas”, como Francia. La creación de un sistema de defensa europeo no sería posible sin que éste tuviera vinculación con la OTAN, pues de los ahora 27 miembros de la Unión, once –los de mayor peso- participan en ésta organización. El objetivo de la creación de la PESD es concentrarse en el fortalecimiento de la capacidad militar del viejo continente para

emprender misiones de prevención de conflictos, intervenciones en caso de crisis y operaciones de restablecimiento de condiciones de paz, en las cuales se incluyan medidas para el fomento de la democracia, el respeto a los derechos básicos y el afianzamiento del estado de derecho.⁹⁶

Se busca que esta nueva política de defensa tenga un carácter autónomo, de capacidades y recursos propios, aunque no totalmente independiente de la OTAN. Con esto se quiere evitar duplicar las actividades de la Alianza Atlántica o interferir en sus funciones y solo buscan reducir la dependencia de la súper potencia cuando ésta no quiera o pueda intervenir, pues a pesar de que el gobierno estadounidense está fuertemente comprometido con Europa por el momento, no se puede asegurar que así lo será por siempre. Si llegara el momento en que Estados Unidos tuviera que retirar sus tropas del viejo continente para enfrentar una crisis mayor en otra parte del mundo, como paulatinamente ha ocurrido en los últimos años para trasladarlas a Medio Oriente, sería muy acertado contar con un pilar europeo que asegure la estabilidad regional en caso de crisis.

⁹⁶ Javier Basalto, "Hacia una política de defensa de la Unión Europea", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, 2000, p. 74.

Capítulo 4.

El precio de la victoria. Conclusiones.

*"Una guerra no es guerra, hasta que un hombre mata a su hermano."
Emir Kusturica. Underground.*

Y el ganador es.....

Me gustaría ilustrar esta última parte con dos versos del poema de Robert Southey titulado "The Battle of Blenheim" :

"Great praise the Duke of Marlbro' won
And our good Prince Eugene."
"Why, 'twas a very wicked thing!"
Said little Wilhelmine.
"Nay...Nay...my little girl," quoth he,
It was a famous victory."

"And everybody praised the Duke
Who this great fight did win."
"But what good came of it at last?"
Quoth little Peterkin.
"Why, that I cannot tell," said he,
"But 'twas a famous victory."

La declaración de Madeleine Albright refleja a la perfección la visión del gobierno estadounidense sobre los resultados de su intervención en Kosovo: "la razón más importante por la cual las acciones de la OTAN fueron "exitosas", es porque estaban en lo correcto." Temo decir que en este caso los

criterios de “éxito” y “fracaso” son muy ambiguos y difíciles de definir. Estimado lector, juzgue usted mismo si el resultado fue exitoso:

1. Si se habla en un sentido estrictamente militar, se puede decir que la OTAN ganó esta batalla porque no perdió ni uno sólo de sus elementos debido a que todo el ataque se realizó por aire y si se es justo, también se debe decir que evitaron que se desatara una guerra civil en Kosovo y lograron que Milosevic firmara un acuerdo – once semanas después de bombardeos diarios- para que las tropas serbias se retiraran de Kosovo. Sin embargo, el propósito de la OTAN no era ganar una guerra, sino establecer una base para construir un Kosovo seguro y multiétnico que permaneciera dentro de Serbia pero con mayor grado de autonomía.
2. Hoy, 7 años después, la situación es caótica. Con el regreso de los refugiados inició la persecución de los serbios por parte de los albanos, en busca de revancha. La situación post-guerra en Kosovo indica que la OTAN está lejos de alcanzar su meta primaria de traer paz y estabilidad.
3. Un error político de la OTAN que hoy tiene grandes repercusiones en la falta de estabilidad en la zona, es el hecho de que se hayan dado concesiones antes y después de Rambouillet a la guerrilla kosovar. Esto dotó de cierta legitimidad al KLA y emergió de la guerra con una capacidad militar renovada, una mejora en su estructura organizacional y los líderes fueron percibidos por muchos

como “el futuro gobierno en espera”. Lo anterior complica más la situación actual de Kosovo pues los albanos no aceptarán otra cosa que no sea la independencia de dicha provincia.

4. A su vez, la sociedad está muy polarizada debido a que las fuerzas internacionales no se perciben como imparciales entre la población. Los serbios desconfían de las fuerzas de la OTAN (KFOR) y los creen simpatizantes de los albanos, a la vez que los albanos creen que las fuerzas rusas están en su contra debido a que se oponían a los bombardeos.
5. Once semanas de bombardeo no solo causaron un daño extensivo a la infraestructura industrial de Serbia, también afectó el comercio y las comunicaciones con sus vecinos y países distantes. Serbia se ubica en el corazón de los Balcanes y el hecho que tengan que pasar más de cinco años para recuperarse, tendrá un efecto negativo por toda la región, además del costo de la reparación que supera los 20 mil millones de dólares. Estados Unidos y la Unión Europea tienen divisiones sobre el tema de la responsabilidad de los costos de reconstrucción, situación que paraliza el progreso económico en Kosovo.
6. La última y más significativa consecuencia, cuyos costos a largo plazo todavía no se ven con claridad, es el efecto que la guerra prolongada y sin el consentimiento del Consejo de Seguridad, ha

causado en la imagen de la OTAN. El nuevo rostro de la Alianza Atlántica intentaba proyectar estabilidad y paz, pero en lugar de eso, el mundo vio una alianza político-militar que se dio a sí misma el papel de juez, jurado y ejecutor. A pesar de las objeciones rusas de la acción militar de la OTAN, la alianza dijo actuar en nombre de la comunidad internacional y sólo se pudo apreciar su capacidad técnica para destruir, restringida únicamente por su negativa a poner a sus “guerreros” en riesgo.

Por terrible que parezca, en esta guerra no existió victoria alguna. En Kosovo no hubo ganadores, sólo perdedores. El poder militar por sí mismo no fue suficiente y se deben de poner en marcha otras habilidades si se quiere lograr una reconciliación en los Balcanes.

Como se explicó anteriormente, el papel de la OTAN en Kosovo se inserta en la arquitectura de seguridad en el mundo posguerra fría. Con el nuevo rostro de la OTAN y sus operaciones “fuera de área”, Estados Unidos puede perpetuar su presencia militar en Europa y se proveerá de un marco dentro del cual podrá actuar militarmente de manera efectiva, a diferencia del marco de Naciones Unidas. La experiencia de la Guerra del Golfo y las guerras balcánicas, demostraron que la OTAN podía servir como un vehículo efectivo para actuar en nombre de un poder global con cierta legitimidad, aún sin el respaldo del Consejo de Seguridad. Claro está que la Alianza Atlántica no se podía distanciar de Naciones Unidas pues eso hubiera implicado poner en crisis al orden mundial establecido y perder el respaldo de sus aliados junto con la credibilidad a nivel internacional, por lo que en su nuevo Concepto

Estratégico le sigue dando gran peso a Naciones Unidas y a las instituciones multilaterales como la UEO y la CSCE/OSCE.

Mi tesis analizó la experiencia balcánica, pero estoy convencida, estimado lector, que el párrafo anterior lo puede relacionar sin problema alguno con el problema internacional de mayor envergadura que nos ocupa hoy en día: Irak.

Sin duda, las situaciones experimentadas en Kosovo y en Irak poseen diferencias significativas, pero existe algo que las une: se actuó en contra de un estado soberano, que no representaba una amenaza directa a Estados Unidos y la intervención se llevó a cabo por la vía unilateral y sin el respaldo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Como se mencionó en el transcurso de la tesis, Estados Unidos tiene un poder avasallador y esto, aunado al nuevo rostro de la OTAN, dota a la súper potencia de un poder sin precedentes para intervenir en cualquier territorio con la ventaja de saltarse todo un sistema de vetos que la restrinjan.

En 1999, el mundo presenció cómo la Organización del Tratado Atlántico Norte bombardeó Serbia por 78 días consecutivos para que el régimen de Slobodan Milosevic frenara su campaña de limpieza étnica contra la población albana que habitaba la provincia autónoma de Kosovo y lo que quedó al final fue el amargo recuerdo de los abusos que se cometieron en contra de un país. En 2003, la comunidad internacional volvió a presenciar la labor “redentora” de Estados Unidos al intentar liberar a otra población de un cruel dictador, en esta ocasión se trataba de Saddam Hussein. Hoy en 2007, ni Milosevic ni Hussein viven, pero sus poblaciones aún resienten con

severidad los excesos militares que Estados Unidos efectuó en su afán de liberar a estas poblaciones de sus “demonios”.

Es cierto que estas intervenciones evitaron un mayor exterminio de los diferentes grupos minoritarios en riesgo en estos dos países; sin embargo, a la luz de los resultados no puedo afirmar que hayan sido exitosas del todo ya que además de causar muertes innecesarias, provocar un flujo considerable de desplazados y refugiados y dejar a ambos territorios en el caos –a Irak más que a Serbia claro está-, se debilitó a todo el sistema internacional al dejar fuera de las decisiones a Naciones Unidas, a pesar de que pasada la intervención, se haya buscado en ambos casos la reconciliación con dicha organización.

Una vez Edmund Burke dijo: “sólo se necesita que los buenos no hagan nada para que el mal triunfe”. El problema es que en estos casos, los “buenos” no se dan cuenta que el uso de la fuerza no está dando resultado y aun así continúan con la intervención militar.

Durante el desarrollo de la tesis se explicó que la acción en Kosovo se lanzó con el objetivo primordial de detener una tragedia humana. Sin embargo, tenía otras cinco razones: 1) El cese de las hostilidades entre albanos y serbios, 2) la retirada de Kosovo de las fuerzas militares, policíacas y paramilitares serbias, 3) el despliegue de una fuerza internacional, 4) el regreso de todos los refugiados y el acceso de la ayuda humanitaria y 5) el establecimiento de un marco político para la construcción de Kosovo de acuerdo a los acuerdos de Rambouillet. De los cinco objetivos antes mencionados sólo se han podido realizar dos: el ejército yugoslavo se retiró y se han desplegado las fuerzas internacionales en la zona; pero siguen

existiendo conflictos interétnicos, los refugiados no han podido regresar del todo, más aún, los serbios siguen abandonado sus hogares y Kosovo está hundido en la miseria.

La decisión para intervenir en un país siempre será muy compleja y existirán razones válidas tanto para participar como para dejar de hacerlo. En Kosovo existían grandes intereses en juego además de la intervención humanitaria. En el fondo era una decisión legítima, aunque no legal y era una respuesta desesperada ante las pasadas malas experiencias a las puertas de Europa que sólo ocasionó más preguntas que repuestas.

Por todo lo anterior y para finalizar, sólo me bastaría decir:

“Érase una vez un país llamado Yugoslavia...”

BIBLIOGRAFÍA

ALBRIGHT, MADELEINE, *Madam Secretary, a memoir, Madeleine Albright*, Nueva York, Miramax, 2003.

ASMUS, RONALD, "Building a New NATO", *Foreign Affairs*, vol. 72, 1993.

BASALTO, JAVIER, "Hacia una política de defensa de la Unión Europa", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 59, 2000.

BORGES, JORGE LUIS Y BIOY CASARES, *Cuentos breves y extraordinarios*, Océano, Losada, México, 1997.

BYMAN, DANIEL Y M. WAXMAN, "Kosovo and the Great Air Power Debate", en *Interntional Security*, Vol. 24, No. 4, 2000.

CALLEO, DAVID, "A New Era of Overstretch?", *World Policy Journal*, vol. 15, 1998.

CONETTA, CARL, "America's New Deal With Europe: Nato Primacy and Double Expansion", *Project on Defense Alternatives*, Cambridge, 1997.

CHAN, STEVE, "In Search of Democratic Peace: Problems and Promise", *Mershon International Studies Review*, 41, mayo 1997.

COHEN, ROGER "Se despertó un sentimiento de patriotismo europeo, al mes de guerra en Yugoslavia" en *The New York Times*, reproducido por *Excélsior*, 28 de abril, 1999.

- CORTRIGHT, DAVID Y GEORGE LOPEZ, *The Sanctions Decade*, Londres, The International Peace Academy, 2000
- DE DIEGO GARCÍA, EMILIO, *Los Balcanes ante el siglo XXI*, Madrid, Arco, 2001.
- GLITMAN, MAYNARD "US Policy in Bosnia: Rethinkin a Flawed Approach", *Survival*, vol. 38, núm. 4, 1997.
- GORDON, PHILIP, "Their Own Army? Making European Defense Work", *Foreign Affairs*, julio-agosto, 2000.
- HOEY, JOAN, "Policy Without Principle: The US 'Great Game' in Bosnia" en *The Nation*, 30 de enero 1995.
- HUNTER, ROBERT, "NATO in the 21st Century: A Strategic Vision", *Parameters*, US Army War College Quarterly, 1998.
- JOXE, ALAIN, «NATO at a loss », *Le Monde Diplomatique*, Disponible en <http://mondediplo.com/1998/07/02kosov>
- KRIENDLER, JOHN, "Nato's Changing Role: Oportunities and Constranits for Peacekeeping", *NATO'S Review*, 41, núm 3, junio 1993.
- LAYNE, CHRISTOPHER, "The Unipolar Illusion: Why Great Powers Will Rise", *International Security*, vol. 17, 1993.
- MACGUIRE, MICHAEL, "Why Did We Bomb Belgrade?", *International Affairs*, vol. 76, no. 1, 2000.
- MALONE, DAVID, (Ed.), *The UN Security Council, From the Cold War to the 21st Century*, Boulder, Lynne Rienner, 2004.

- MARTIN Y BRAWLEY (eds.), *Alliance Politics, Kosovo and NATO's War: Allied Force or Force Allies?*, Nueva York, Palgrave, 2000.
- MASTANDUNO, MICHAEL Y ETHAN DAPSTEIN, (eds.) *Unipolar Politics: Realism and State Strategies after the Cold War*, New York, Columbia University Press, 1999.
- MEARSHEIMER, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, vol. 15, 1990.
- SANCHEZ PEREYRA, ANTONIO, *Geopolítica de la expansión de la OTAN*, México, UNAM, 2003.
- SCHNABEL, ALBRECHT Y RAMESH TAKUR, Calic, (Eds.), *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention, Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, Tokyo, United Nations University Press, 2000.
- Marie-Janine, "Kosovo in the twentieth century: A Historical Account"
- Baranovsky, Vladimir "Russia: Reassessing national interests"
- SIDIROPOULUS, ELIZABETH, *A continent Apart. Kosovo, Africa and Humanitarian Intervention*, SAIIA, 2001.
- SIMMA, BRUNO, "NATO, the UN and the Use of Force: Legal Aspects", en *European Journal of International Law*, vol. 10, 1999
- SLIM, HUGO, "Dithering over Darfur? A preliminary review of the international response", *International Affairs*, vol. 80, núm. 5, octubre de 2004.
- SLOAN, STANLEY, "US perspectives on NATO's future", *International Affairs*, vol. 71, 1995.

ULLMAN, RICHARD, *The World and Yugoslavia Wars*, disponible en
<http://www.ciaonet.org/book/ulr01/>

VAN HAM METER Y SERGEI MEDVEDEV, *Mapping European Security After Kosovo*, Nueva York, Manchester University Press, 2002.

VEIGA, FRANCISCO, *La trampa balcánica*, Barcelona, Grijalbo, 1995.

WALT, STHEPHEN, *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

Waltz, Kenneth "The Emerging Structure of International Politics", *International Security*, vol. 18, 1993.

Wohlforth, John "The Stability of a Unipolar World", *International Security*, vol.24, 1999.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

ACUERDO DE RAMBOUILLET

<http://www.un.org/spanish/kosovo/s1999648.pdf>

ALBRIGHT, MADELEINE, "To Win the Peace...", *Wall Street Journal*, 14 de junio de 1999, en secretary.state.gov/www/statements/1999/990614a.html.

ESTUDIOS RAND, "America's Role in Nation Building: From Germany to Iraq". Disponible en [Http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1753/](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1753/).

FLOUNDERS, SARA, "Bosnia Tragedy: The Unknown Role of the US Government and Pentagon". Disponible en [http://www.balkan-archive.org.yu/kosta/external/e-BosnianTragedy - SaraFlounders.html](http://www.balkan-archive.org.yu/kosta/external/e-BosnianTragedy-SaraFlounders.html)

FOLEY, GERREY "Bombing destroying the Balkan Society, Environment," Disponible en <http://www.socialistaction.org/news/199905/bombing.html>.

MEDIA IGNORED QUESTIONS ABOUT INCIDENT THAT SPARKED KOSOVO WAR. <http://www.fair.org/index.php?page=1877>, 2 de enero 2001.

NACIONES UNIDAS

<http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1160/sres1199.pdf>

<http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1160/sres1244.pdf>

SG/SM/6938, 24 de marzo de 1999, www.un.org/Docs/SG/sgsm.htm.

NATO PRESS COMMUNIQUÉ, M-NAC-1(96)63, en
<http://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm>

“PREPARED STATEMENT OF THE HONORABLE WALTER B. SLOCOMBE
UNDERSECRETARY OF

DEFENSE FOR POLICY BEFORE THE HOUSE ARMED SERVICES
COMMITTEE HEARING ON THE BALKANS, Washinton, D. C. 17
de
marzo de 1999, en
[www.house.gov/hasc/testimony/106thcongress/99-03-
17slocombe.htm](http://www.house.gov/hasc/testimony/106thcongress/99-03-17slocombe.htm).

SERCHUK, VANCE, “The Future of Kosovo”, AEI online, 30 de septiembre 2005,
disponible en
http://www.mfa.gov.yu/FDP/aei300905_e.html.

SOLANA, JAVIER, “Lessons Learned from Bosnia”, Portugal, 12 de marzo de
1999,
en www.nato.int/docu/speech/1999/990614a.htm

“THE ALLIANCE’S NEW STRATEGIC CONCEPT”, Rome, 7-8 Noviembre de 1991, en
<http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c9111007a.htm>

THE SITUATION IN YUGOSLAVIA”, *NATO Press Release*, 8 de Noviembre de 1991
en <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108b.htm>.

VERSHBOW, ALEXANDER, “Nato after the Washington Summit and the Kosovo
Crisis”, 30 de junio de 1999, disponible en
<http://usa.grmbl.com/s19990630d.html>

WHAT REPORTERS KNEW ABOUT KOSOVO TALKS—BUT DIDN'T TELL

<http://www.fair.org/index.php?page=1900>