



**CIARI – Centro de Investigaçao e Análise em Relaçoes Internacionais**

[www.ciari.org](http://www.ciari.org)

## **LA OTAN COMO ACTOR HUMANITARIO EN LA GUERRA DE KOSOVO: EL NUEVO RETO DE LA AYUDA HUMANITARIA.**

Paloma Mayoral Pedroso Weyll<sup>1</sup>

### 1. INTRODUCCIÓN

El año de 1999 fue un año de grandes cambios y clave para la Organización del Atlántico Norte (OTAN). 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 los Estados Unidos que no deseaban 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 peligran los intereses de los países de la Alianza y/o en los países donde los derechos humanos no son respetados.

Bajo la justificación de deber moral de protección a los albaneses-kosovares contra el gobierno autoritario de Slobodan Milosevic, la OTAN se involucró en una guerra que además de ser militar, era también humanitaria. 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

---

<sup>1</sup> Master en Desarrollo y Ayuda Internacional por la Universidad Complutense de Madrid y licenciada en Relaciones Internacionales por la Facultad Integrada da Bahia

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 empieza a cuestionar la efectividad de la intervención de la Alianza para evitar el genocidio de la población albanesa 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, crearon un fortalecimiento del régimen interno y una represión aún más violenta a la población albanesa provocando la evasión en masa para los países vecinos de más de 500 mil personas.

Por eso, a parte de las consecuencias de la guerra para la población de Kosovo, este trabajo tiene como objetivo hacer un análisis de las implicancias para el movimiento humanitario. ¿Cuál es la posición de las grandes Organizaciones No Gubernamentales(ONG) de la actuación de la OTAN?, y más importante aún, ¿Cuál es el impacto para la credibilidad del movimiento humanitario? Para intentar contestar estas preguntas, el análisis de los fundamentos de la Ayuda Humanitaria y de documentos de importantes ONG como Médicos Sin Fronteras (MSF) y Organismos como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es de fundamental importancia.

## 2. LA CUESTIÓN HUMANITARIA

El final de la II Guerra Mundial hizo con que los Estados se dieran cuenta de la necesidad de la creación de mecanismos de seguridad colectiva. Los instrumentos de defensa de los derechos humanos creados después de 1945 no eran una expresión triunfante de la confianza que tenía en sí misma la Europa imperial, sino la reflexión que hacía una generación harta de guerras sobre el nihilismo del continente y sus consecuencias, parte de

una reorganización más amplia del orden normativo de las relaciones internacionales de la post guerra, destinada a crear cortafuegos que frenaran la barbarie.

No obstante, la realidad es que aunque hubo documentos posteriores a la II Guerra Mundial como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención sobre el Genocidio y las cuatro convenciones de Ginebra de 1949, que transformaron todos ellos la legislación y las relaciones internacionales, la carga criminal del siglo XX se mantuvo intacta. Dicho de otro modo, todos los Estados respetaban teóricamente las normas, pero cuando sus intereses o la falta de ellos estaba en cuestión, esas leyes y convenciones no salvaban ni una sola vida. Como señaló el jurista británico sir Henry Maine a mediados del siglo XX, la pauta en la historia humana es la guerra, no la paz. Además, lo que demostró la segunda mitad del siglo es que, aunque la legislación internacional se hubiera hecho más humana y con buenas intenciones, su eficacia no había aumentado. Así lo demostraron los campos de muerte camboyanos y las guerras genocidas de la “*limpieza étnica*” en Ruanda, Kosovo y en otras regiones posteriores al fin de la Guerra Fría.

La única excepción fue Europa occidental después de la II Guerra Mundial, donde, al menos después de terminadas las guerras de descolonización, parecía realmente posible el reinado de la paz perpetua kantiana.

Para Ignatieff (2003), y para otros que piensan como él, no existe razón alguna para que esas nuevas realidades europeas no puedan institucionalizarse en todo el mundo, del mismo modo que las nuevas normas cosecharon una aquiescencia global. De acuerdo con él, sí realmente Europa Occidental se ha convertido en un lugar de paz y tranquilidad, ello se debe en parte a que esta zona ya tuvo sus guerras de religión, sus genocidios y “*limpiezas étnicas*”. El proceso de formación de estado ya se ha consumado; de hecho, cada uno de los proyectos nacionales de los países integrantes de la Unión Europea está siendo reemplazado

por esa identidad, que representa el ejemplo más notable de la historia cuando hay cesión del poder por parte de unos estados en beneficio de una institución supranacional.

En su segundo discurso, al igual que los humanistas clásicos, Abraham Lincoln comprendía que la guerra era a veces inevitable y siempre terrible. Por lo tanto, no se engañaba con la idea de que la más alta moralidad fuera siempre humanitaria. Tampoco pensaba que la justicia fuera humanitarismo ni el humanitarismo justicia, algo que ha sido el error clave del humanitarismo posterior a la Guerra Fría. Así lo expresaba Lincoln:

*“Sin rencor hacia nadie, con clemencia para todos, con firmeza en lo justo según Dios nos enseña a discernirlo, esforcémosnos por acabar la tarea que nos ocupa, por vendar las heridas de la nación, por cuidar a aquél que ha llevado el peso de la batalla, a su viuda y a su huérfano, por hacer todo lo que pueda lograr y mantener una paz justa y duradera entre nosotros y con todas las naciones”* (RIEFF, 2003, p.86)

No dijo que la preocupación fuera la batalla, ni que la tarea de ganar la guerra fuera igual a la de vendar las heridas de la nación. No lo dijo porque ni era así en 1865 ni lo es hoy, independientemente de lo que a las organizaciones de socorro les guste proclamar.

Es evidente que no todas las guerras son siempre justas pero todas tienen causas. No constituyen emergencias humanitarias, y descubrirlas de ese modo significa distorsionar tanto su realidad como su importancia. En una ocasión Rony Brauman, de los MSF, declaró que si Auschwitz tuviera lugar hoy en día, él temía que tanto los humanistas como los medios de comunicación optarían por describirlo como una crisis humanitaria. La retórica del movimiento humanista es tan confusa como la retórica de la internacional de los derechos humanos, a lo que no le cuesta mucho mezclar el crimen con la guerra (RIEFF, 2003).

No obstante, como el humanitarismo hunde sus raíces en los conceptos de caridad y de filantropía, y su historia la muestra actuando como complemento de la dominación imperialista, los humanistas más tradicionales han tenido dificultades para aceptar la idea de que exista una versión politizada a su labor.

### 3. ASPECTOS TEÓRICOS DE LA AYUDA HUMANITARIA

La expresión “*ayuda humanitaria*” tiene un significado exacto al derecho internacional humanitario. Designa la asistencia que debe ser ofrecida a las víctimas de los conflictos para cubrir las necesidades esenciales de supervivencia (SANAHUJA, 2002). La ayuda humanitaria también está definida en el Reglamento de la Comunidad Europea que regula esta modalidad de asistencia<sup>1</sup>. Según su artículo I,:

*“La ayuda humanitaria de la comunidad consistirá en acciones no discriminatorias de asistencia, socorro y protección a favor de las poblaciones, en particular las más vulnerables, de los países terceros y especialmente de los países en vías de desarrollo, víctimas de catástrofes naturales o provocadas por el hombre, durante el tiempo necesario para hacer frente a las necesidades humanitarias que resulten de estas diferentes situaciones. Esta ayuda abarcará asimismo acciones de preparación previa ante los riesgos y acciones de prevención de catástrofes o circunstancias excepcionales semejantes”.*

Debido al gran reto, y la responsabilidad de trabajar en zonas de conflicto, muchas ONG consideran importante poseer una reputación de imparcialidad y de neutralidad. Cuanto a este último principio, parece que hay un consenso entre algunos autores de la imposibilidad de exigir la neutralidad de los funcionarios y voluntarios de las ONG en zonas de conflictos, una vez que cada individuo tiene convicciones personales distintas. Por eso es que se pide que los voluntarios en zonas de conflictos tengan una actitud neutral, a parte de sus ideologías, para evitar actuar de forma que pueda beneficiar a una de las partes.

Entretanto no se puede decir lo mismo cuanto al principio de la imparcialidad. Francisco Rey Marcos y Victor de Currea-Lugo, por ejemplo, creen que la imparcialidad es un principio universalmente aceptado y que recoge “las ideas de no-discriminación, atención en función de las necesidades y no de otros criterios y el trato prioritario a quienes más lo necesita haciendo abstracción de las diferencias entre los individuos”(MARCOS y CURREA-

LUGO,2002, p. 30). O sea, para ellos, el principio de la imparcialidad es un hecho, un elemento operativo que constituye la esencia de la acción humanitaria.

Sin embargo, para Adam Roberts (1999), así como pasa con la neutralidad, es difícil de mantener la imparcialidad en conflictos en los que una de las partes puede tener sólidos derechos a recibir la simpatía y el apoyo internacional. Según él,

*(...)una postura neutral e imparcial es muy difícil de mantener en una situación en la que la ayuda humanitaria la proporcionan cientos de organizaciones, muchas de ellas sometidas a presiones políticas y todas ellas orientadas a contar con una dimensión del trabajo entre ellas.*  
(ROBERTS, 1999, p. 31)

Así, Roberts (1999) cita el ejemplo de los órganos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que no pueden adoptar una visión tan comprometida de los principios de la neutralidad entre las partes beligerantes y de la imparcialidad en un envío de ayuda. Esto no se debe sólo a que el Consejo de Seguridad de la ONU podría haber sancionado a una de las partes o apoyado a otra, sino también a que dentro de la ONU hay presiones para que las actividades humanitarias tengan una dirección política más firme al menos en el sentido de respetar las prioridades políticas generales de fomentar la paz y la seguridad internacional.

Lo mismo pasa con la “ayuda humanitaria” de la OTAN en Kosovo, objeto de este trabajo y que será tratado más adelante y con ONGs que reciben donaciones de Estados o Empresas Privadas que muchas veces condicionan la actuación de la organización a sus intereses.

El hecho es que la imposibilidad de mantener una acción imparcial y neutral, llevó a muchos críticos a defender lo que se intentó difundir como “Nuevo humanitarismo”. Ya que inevitablemente la provisión de asistencia y recursos y la protección de ciertos sectores tiene un impacto político, la cuestión sería aprovecharlo de modo positivo para que contribuyera a la solución del conflicto. Es decir, “(...) remplazar el humanitarismo clásico por una forma más política del mismo, integrando en los objetivos de política exterior de seguridad y de paz” (MARCOS, CURREA-LUGO, 2002, p. 31). La gran ventaja de esta teoría es que los intereses

políticos estarían claros, entretanto tornaría difícil garantizar que esta política (de Estados, organizaciones multilaterales), estuviese de acuerdo con los intereses de los países afectados, y en caso de estar, probablemente podría imposibilitar el acceso de los voluntarios a las víctimas por cuestiones ideológicas.

Bernard Kouchner, médico y político francés fue uno de los fundadores de Médicos Sin Fronteras y Alto Representante del Secretariado de las Naciones Unidas en Kosovo, él se ha referido en repetidas ocasiones a “la ideología occidental de los derechos humanos”, que contribuye con esta teoría (RIEFF, 2003). Para él, este intento de desinfectar el humanitarismo de influencias políticas y del poder estatal es una ilusión. En primer lugar, la mayoría de las organizaciones humanitarias dependen de la financiación estatal, así, no pueden evitar tener que atender a por lo menos alguno de los intereses de sus patrocinadores. Y lo que es más importante, aún de acuerdo con él, es que en el mundo existían las llamadas “crisis humanitarias”, que en realidad son políticas, y sólo se puede afrontar mediante un ejercicio decidido de poder estatal (IGNATIEFF, 2003). Pero el hecho es de que muchos humanitaristas de la actualidad, que han adoptado su forma de tratar las tareas de ayuda, presupongan que tienen “derecho” a intervenir es demasiado parecido a las antiguas reglas coloniales. Esta forma de analizar y dirigir la ayuda humanitaria es uno de los mayores problemas y desafíos de la actualidad.

Todavía, a pesar del rechazo por la teoría del “*Nuevo humanitarismo*”, se puede observar su lógica en las operaciones de la OTAN en Kosovo y de muchas ONGs y Organismos Multilaterales que actúan por el mundo. La imposibilidad de trabajar con neutralidad e imparcialidad en los conflictos, la necesidad de simplificar, mentir, al describir cómo son las cosas en las zonas de crisis, con el fin de hacer que la historia sea, moral y psicológicamente, más dirigible hace con que mucho de ellos no tengan la solución esperada, o peor, que se agraven con el tiempo.

Es evidente que el humanitarismo ha adoptado muchas formas a lo largo de las décadas. El humanitarismo actual se basa en la acción de organizaciones privadas de voluntarios (ONG) y en organismos de las Naciones Unidas, sobretudo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Antes de la constitución de la ONU, los pilares del humanitarismo europeo eran los misioneros y el personal médico colonial, por una parte, y, por otra, la Cruz Roja.

Todo concepto de humanitarismo, al igual que cualquier idea sobre lo que significa ser completamente humano, tiene una trayectoria y, lo que es más importante, un contexto histórico del que no deberíamos hacer caso omiso por nuestra cuenta y riesgo.

#### 4. OTAN HACIA EL SIGLO XXI

A lo largo de la historia de las relaciones internacionales, han sido firmadas alianzas colectivas entre los Estados para obtener la solución de problemas comunes. Normalmente, la durabilidad de estas alianzas era directamente proporcional a la realización de los propósitos que tuvieron en su origen. Por eso, mientras estos objetivos son alcanzados, se observa la ruptura de los acuerdos previos, buscándose un nuevo equilibrio de poder. Todavía, en el siglo XX, estas alianzas colectivas pasaron a observar un nuevo padrón, en especial en la post Segunda Guerra Mundial, cuando se tornaron la base de sustentación de la hegemonía de los Estados Unidos y de la Unión Soviética (PECEQUILO, 2003). Durante toda la Guerra Fría, los dos bloques se organizaron en torno de instituciones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y del Pacto de Varsovia y se relacionaron a través de órganos regionales y globales como la ONU.

Sin embargo, después de más de cuarenta años con el fin de la bipolaridad y el fin del Pacto de Varsovia, el oeste mantuvo la integridad de sus instituciones creadas en el periodo de

la Guerra Fría. Este proceso fue generado por la permanencia de los americanos como líderes en la post 1989. Como nación hegemónica, Estados Unidos mantuvo el control en los flujos sociales, políticos, estratégicos y económicos del sistema, sustentando su poder y la diseminación de sus valores. Así, hoy, más de una década después del fin de la bipolaridad, los Estados conviven y se relacionan dentro de las mismas estructuras creadas en la post 1945. En especial la OTAN sobrevivió a la victoria sobre su antiguo enemigo, el comunismo, reformulándose en dirección al siglo XXI.

El acto constitutivo de la OTAN fue firmado en Washington, 4 de abril de 1949, bajo las tensiones acumuladas en la fase inicial de la Guerra Fría entre las dos grandes potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial. Los Estados Unidos y la Unión Soviética, naciones aliadas contra el enemigo nazista de Alemania, descubren después de la guerra diferencias políticas e ideológicas que les impide seguir juntos. Así, Europa también se encontró dividida. Europa Oriental cayó bajo la dominación de la Unión Soviética mientras que la Europa Occidental se quedó bajo la influencia de los Estados Unidos.

Entre 1947 y 1952 el Plan Marshall proporcionó los medios para estabilizar las economías de Europa Occidental. En su calidad de Alianza política y militar la función de la OTAN consistió en garantizar la defensa colectiva contra toda forma de agresión y mantener un entorno seguro que permitiera el desarrollo de la democracia y el crecimiento económico, o sea, impedir una eventual extensión a otras partes del continente del control ejercido por la Unión Europea sobre Europa Oriental. Según el entonces presidente estadounidense Harry S. Truman, el Plan Marshall y la OTAN constituían “las dos caras de una misma moneda” (MAGNOLI, 2002, p. 41).

Los 12 miembros fundadores de la OTAN, 10 europeos (Francia, Reino Unido, Dinamarca, Holanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Portugal y Bélgica) y 2 americanos (Canadá y Estados Unidos), se comprometieron a defenderse mutuamente en caso

de agresión militar contra cualquiera de ellos. Al vincular a América del Norte con la defensa de Europa Occidental, la Alianza buscaba asegurar un compromiso que fuera permanente y que abarcara a los americanos para la construcción del orden, alejando el fantasma del aislacionismo de 1918. De acuerdo con Cristina Soreanu Pecequilo (2003), en Europa, la OTAN solidificó el poder de los Estados Unidos, generando estabilidad y dependencia local, expandiendo el modelo liberal y democrático.

A comienzos de la década de los 50 la evolución de la situación internacional, que desembocó en el estallido de la guerra de Corea, pareció confirmar los temores de Occidente respecto a las ansias expansionistas de la Unión Soviética. Ello llevó a los miembros de la OTAN a redoblar sus esfuerzos para crear las estructuras militares necesarias para potenciar su compromiso en materia de defensa común. La presencia de tropas estadounidenses en suelo europeo, solicitada por los gobiernos europeos, contribuyó a disuadir a la Unión Soviética de la idea de que una agresión podría tener éxito. Además, con el paso de los años, nuevos Estados miembros fueron incorporándose a la Alianza: Grecia y Turquía en 1952, la República Federal de Alemania tres años después y España en 1982.

Así, la OTAN se mantuvo intacta, aunque divergencias periódicas surgiesen, principalmente entre los americanos y los franceses. Estos problemas eran rápidamente resueltos, o por lo menos dejados en segundo plano, en nombre de la unidad entre Europa y América, teniendo como base la amenaza comunista y la unidad occidental. Entretanto, aunque los miembros de la OTAN tuviesen elementos políticos en común, el fin de la Guerra Fría en 1989 y el avance de la integración europea en los años anteriores llevaron a un cuestionamiento de la alianza. No sólo la razón de su existencia había desaparecido, como los Estados Unidos reevaluaban sus compromisos externos en Europa. A través del Tratado de Maastrich, propusieron la creación de una nueva Política Exterior de Seguridad Común (PESC) al lado de los avanzados proyectos de integración comercial y monetaria. No

obstante, la historia no se confirmó y la OTAN sobrevivió con nuevas metas en los años 90. De acuerdo con Vuksanovic, Arriba y Camacho (2001), para los países miembros, y especialmente para los Estados Unidos, resultaba evidentemente difícil prescindir de la mayor fuerza militar integrada del planeta, cuya potencia era de gran utilidad de cara a la defensa de sus intereses ante escenarios futuros todavía imprescindibles. Por ello optaron por redefinir el papel de la organización, afrontar nuevas tareas, reciclar la estructura y direccionamiento de la OTAN.

En la reestructuración de la OTAN el primer paso fue la instauración de un mecanismo de cooperación entre este organismo y países no miembros que deseaban formar parte de la alianza en 1993, nombrada de Pacería para la Paz (PFP). Tales países veían a la OTAN y también la Unión Europea (UE), como una forma de sostener y dinamizar sus reformas en dirección a la democracia y al libre mercado. Desde 1989 la región se encontraba bastante desamparada por occidente, sin obtener ayuda para su transición del socialismo al capitalismo. Además, la crisis económica avanzaba, amenazando la estabilidad en la región. La PFP contestaba a una doble necesidad americana: Reafirmar su compromiso con la alianza y las transiciones, indicando al este que habría la posibilidad de expansión después de un período de pruebas (PECEQUILO, 2003). En este período, los Estados Unidos buscaban un consenso interno para la ampliación, señalaban a Rusia, observando sus reacciones, su intención de avanzar al este y evaluarían las condiciones de los postulantes.

A parte de eso, era necesario hacer un nuevo diseño para la organización: la alianza no se limitaría, a partir de entonces, a una labor defensiva sino que tomaría la iniciativa ante peligros potenciales. Además, reordenarían su espacio de acción, más allá de los límites originales del primitivo Tratado del Atlántico Norte. A partir de ahora, y en palabras habituales del Departamento de Estado norteamericano, habría que intervenir “allí donde

peligren nuestros intereses”(HOLGADO, 2000, p. 120). Estaba en marcha la formulación del “nuevo concepto estratégico”, que para ser efectivo sólo necesitaba de una prueba de fuego.

La posibilidad de actuar en todo el mundo y sin permiso de la ONU ya había sido propuesta por Estados Unidos, principal interesado en contar con un instrumento poderoso e independiente del no siempre controlable Consejo de Seguridad. Los *think tanks* de Washington señalaban la necesidad de una nueva OTAN, como salvaguarda de los intereses norteamericanos en un mundo conflictivo en forma de escenario múltiple con numerosos y pequeños focos de inestabilidad simultáneos. Ya en diciembre de 1998, la Secretaria de Estado Madeleine Albright lo planteó formalmente al resto de los países de la OTAN, acelerando la maduración del nuevo concepto, señalado ya desde la cumbre de Madrid de 1997, y que debía haber estado listo para su aprobación en abril de 1999, coincidiendo con el cincuenta aniversario de la alianza (Vuksanovic, Arriba, Camacho, 2001).

Para que el “nuevo concepto estratégico” fuese aceptado por las opiniones públicas de los países miembros – y de otros países – necesitaba dos condiciones: la inoperancia de las Naciones Unidas ante situaciones de crisis, y la de intervención de la OTAN en un conflicto fuera de sus fronteras y al margen de la ONU. La primera condición ya viene siendo trabajada por aquellos países que, encabezados por Estados Unidos contribuyen a bloquear el funcionamiento de la organización mundial de varias maneras: uso del veto en el Consejo de Seguridad, demora en la toma de decisiones vitales, negación de recursos, freno a cualquier reforma democratizadora de las Naciones Unidas.

La segunda condición parte de una creencia firme en la lógica de los hechos consumados, auténtico motor de la geopolítica internacional. Llevar a cabo una acción de la OTAN fuera de sus fronteras de acción y al margen del derecho internacional termina por crear un precedente para situaciones futuras, y obliga por lo tanto a ordenar un nuevo marco de relaciones y acciones que contemple estas nuevas realidades. En el caso de Kosovo, las dos

condiciones fueron aplicadas. Aunque la integración económica avanzase, la PESC no tenía el éxito similar y, para dejar la situación aún más difícil, en 1992 empezaba una guerra en los Balcanes que llevaría a la fragmentación del Estado Yugoslavo. La guerra solamente fue resuelta con la intervención americana en 1995 patrocinando los Acuerdos de Dayton, llevando a una ofensiva militar, con la participación de tropas de la OTAN en las Fuerzas de Implementación de Paz de la ONU (IFOR). La ofensiva continuó, culminando en 1999 con la Guerra de Kosovo. Realizada bajo el pretexto de impedir el genocidio de la minoría albanesa en Kosovo por los ejércitos de la federación yugoslava, sin la autorización de la ONU, la intervención de la OTAN buscaba reforzar la presencia americana en los Balcanes, eliminado un elemento desestabilizador a sus intereses: el líder de la federación yugoslava, Slobodan Milosevic.

La primera utilización del aparato militar de la OTAN en una guerra sucedió por motivos desvinculados a su misión. Así, 1999 debe ser encarado como un año clave para la alianza, alejando las hipótesis de que ella pudiera desaparecer. En esa época, además de Kosovo, hubo la primera expansión de la cortina de hierro, formalizando como nuevos miembros República Checa, Polonia y Hungría y una nueva revisión de la misión. Luego, fueron establecidos trabajos conjuntos de consultoría con la Ucrania, Rusia y otros países del antiguo entorno soviético, incluyendo los Bálticos.

El nuevo perfil de la OTAN fue oficialmente definido en la Cúpula de la Alianza realizada en los días 21 e 22 de noviembre de 2002 en la ciudad de Praga. Por primera vez en la historia la OTAN realizó una reunión en un antiguo “territorio enemigo” y anunció el inicio de las conversaciones de acceso para la entrada de siete nuevos miembros, que fueron aceptados en marzo del 2004: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Romenia, Eslovaquia y Eslovenia. Fue puesto como prioridad la profundización de nuevas relaciones con los postulantes que no fueron aceptados en esa oportunidad, Albania y Macedonia, añadiendo la

intensificación de contactos con Rusia y Ucrania. Fue reafirmado el compromiso de alianza con sus nuevas misiones, ampliándose, como reflejo del 11 de septiembre, el espacio dado a la proliferación de las armas de destrucción en masa y combate al terrorismo. En el terreno europeo, la OTAN empezó a trabajar cada vez más con la Organización de la Unión Europea (OUE), que también pasaba por cambios debido a los avances de integración europea a partir del Tratado de Maastrich. La OTAN y la OUE introdujeron, por ejemplo, el concepto de fuerzas-tareas conjuntas (Combined Joint Task Forces, CJTFs), o sea, unidades separables pero no separadas que pueden ser movilizadas en función de objetivos específicamente europeos en el cuadro de la alianza liderada por Washington (ALMEIDA, 2002). Por fin, fue formalizada la creación de una Fuerza Respuesta Rápida (FRR), para enfrentar los nuevos peligros con flexibilidad y rapidez, formalizándose una declaración de apoyo a la resolución de la ONU contra Irak<sup>ii</sup>.

Con la concretización de esta nueva expansión en 2004, la OTAN llegó a 26 miembros, pudiéndose cuestionar los impactos que este aumento traerá para su cohesión y funcionalidad. Se teme el mismo escenario negativo que se apunta para una excesiva expansión de la UE al este, o a la disolución. Contrarios a esta objeción, los americanos indican que todos los miembros pasaron por procesos de transición que los formaron más aptos para integrar la organización, ya habiendo enfrentado pruebas como la de la PFP y del fortalecimiento de su libre mercado y democracia. Podemos sugerir que la realidad quizás sea un poco distinta: existe una clara percepción de que los nuevos integrantes no están en pie de igualdad como los demás y que se encuentran subordinados a la hegemonía, pudiendo perder autonomía de decisión en asuntos externos. Sin embargo, este es un precio que estos países están dispuestos a pagar. La transición del socialismo al capitalismo viene siendo difícil y la expectativa es un cambio de favores.

Por otro lado, hay que cuestionar la situación relativamente pasiva y retórica de los europeos a cerca de estos avances y desentendimientos como Kyoto. Los Estados Unidos permanecen guiando los procesos estratégicos y la iniciativa política y la OTAN ejerce un papel de contención de una identidad de seguridad europea. Varias son las razones que pueden ser señaladas para esta deficiencia como los altos costes políticos y económicos asociados al desarrollo de una capacidad autónoma, la dificultad en abdicar la soberanía en temas externos, así como la existencia de un elemento desagregador: La Gran-Bretaña y su alianza especial con los Estados Unidos (ALMEIDA, 2002). Por fin, la propia presencia de los Estados Unidos lleva a una acomodación natural, pero, principalmente, a un constreñimiento real, imposibilitando cualquier señalización de independencia por medio de presiones internas y externas. La eventual unión entre fuerzas económicas y políticas en la UE es vista con desconfianza por los americanos, pues crearía un adversario consistente y poderoso a su dominio, debiéndose prevenir esta posible amenaza.

## 5. LA “GUERRA HUMANITARIA” DE LA OTAN EN KOSOVO

A principios de 1998 la Alianza volvió a encontrarse con un nuevo estallido de violencia en los Balcanes, que durante más de un año minó su credibilidad cuando ya se disponía a recoger los frutos de su experiencia bosnia. Los preparativos de la emblemática Cumbre del quincuagésimo aniversario a celebrar en Washington coincidieron precisamente con la escalada violenta en Kosovo y con la perspectiva de desestabilización de los Balcanes meridionales.

Tres sucesos principales fueron los responsables del cambio operado en 1998. Primero, la radicalización del discurso nacionalista agresivo serbio debido a los resultados de las elecciones en otoño de 1997, que obligaron al Partido Socialista de Slobodan Milosevic a

pactar con fuerzas políticas de tintes claramente fascistas, como el Partido Radical de Seselj (HOLGADO, 2000). En una situación económica deteriorada por el efecto de las sanciones internacionales recientemente levantadas tras los acuerdos de Dayton<sup>iii</sup>, y enfrentando a una población descontenta por lo ocurrido durante los últimos años, no cabía duda alguna de que el régimen de Milosevic pretendía rentabilizar el conflicto kosovar para asegurarse una mínima cohesión interna. En segundo lugar, y como consecuencia tanto de la exclusión del problema kosovar de la agenda de Dayton como de las propias disensiones internas, la estrategia de resistencia no violenta defendida por la Liga Democrática de Kosovo (LDK) de Ibrahim Rugova parecía haberse agotado tras casi diez años de esfuerzos. La omisión de toda referencia a Kosovo en las negociaciones de Dayton no era sino un efecto más de la *realpolitik* norteamericana desplegada en el conflicto bosnio con el consentimiento de sus socios europeos, al que habría que añadir el fundamental detalle de la rotunda negativa de la “comunidad internacional” a reconocer el derecho de autodeterminación del pueblo de Kosovo. Detrás de una actitud semejante se ocultaban razones tipo geoestratégico, ya que Occidente temía que un proceso de autodeterminación iniciado en Kosovo pudiera repetirse en Macedonia o en Grecia alternando nuevamente el mapa político y generando en los Balcanes una desestabilización aún más profunda que la experimentada a principios de década. Estas razones no eran, sin embargo, las únicas, por que también podían reconocerse motivaciones relacionadas con la política interior de numerosos estados occidentales con problemas “nacionales” aún por resolver. En cualquier caso, una vez agotada la estrategia no violenta del LDK por su falta de resultados prácticos, y ante la renovada represión ejercida por el régimen serbio, no pudo resultar extraño que la población albanesa empezara a cifrar sus esperanzas en el recurso a la violencia a través de la incipiente guerrilla del Ejército de Liberación de Kosovo (ELK). En tercer lugar, los sucesos ocurridos en Albania en la primavera de 1997 había conseguido romper el precario equilibrio de fuerzas existentes en los

Balcenes meridionales. El destronamiento de Sali Berisha, tradicional aliado de Occidente que durante los últimos años había garantizado una mínima estabilidad en la región circundante en virtud de sus relaciones con el LDK y las fuerzas nacionalistas albanesas de Macedonia, dio un paso a un proceso de recomposición regional de fuerzas aderezado con la distribución masiva de armas entre la población, muchas de las cuales acabaron pasando a manos de ELK (DE WAELE Y GJELOSHAJ, 1999).

Como resultado de estos tres factores, las primeras ofensivas de ELK a finales de 1997 y principios de 1998 se encontraron con una respuesta especialmente sangrienta del régimen serbio, que daba así un conveniente salto cualitativo en su estrategia represiva de la mayoría albanesa. Para colmo, durante el verano de 1998 hubo en Albania un intento golpista de las fuerzas leales a Berisha contra el gobierno presidido por Fatos Nano, con lo que el escenario se desestabilizaba un poco más. A lo largo de ese año la Alianza amenazó continuamente con bombardeos aéreos sobre Serbia, a modo de ilustración del discurso intervencionista que pretendía sancionar formalmente en la Cumbre del quincuagésimo aniversario. Pero la repetición de sus amenazas, junto con el recrudecimiento de la represión serbia contra la población civil, no pudo menos que sumergir a la OTAN en una nueva y profunda crisis de legitimidad, semejante a la que había experimentado entre 1992 y 1995 a raíz del problema bosnio. Por otra parte la actitud occidental registró una considerable carga de cinismo, toda vez, hasta la ruptura de los acuerdos de paz firmados en octubre de 1998 entre Milosevic y el enviado estadounidense Holbrooke, se limitó a condenar el “exceso de violencia” de la represión serbia negándose a priori, y de manera simultanea, a reconocer el derecho de autodeterminación del pueblo kosovar (KALDOR, 2001).

Todavía en este momento, al igual lo que había ocurrido en Dayton, Occidente prefería transigir con el régimen de Milosevic con tal de mantener cerrada la *caja de Pandora* de las reivindicaciones nacionales pendientes en la región. De acuerdo con Fernando Hernández

Holgado (2000, p. 253), en julio de 1998 el Grupo de Contacto – al que se había unido Italia – seguía apoyando “la autonomía y no la independencia de la provincia”, y ello cuando eran miles los desplazados dentro de Kosovo hostigados por la policía, el ejército y los paramilitares, con lo que la perspectiva de restitución de la autonomía dentro de las fronteras serbias no podía resultar muy halagüeña para la mayoría albanesa. Durante esta etapa, el temor a desencadenar un proceso de reivindicaciones nacionalistas que pudiera desatar un nuevo conflicto bosnio – esta vez en la todavía sensible zona de los Balcanes meridionales – pesaba en el ánimo de Occidente mucho más que su indignación moral ante las tropas de Slobodan Milosevic. El gobernante serbio era aún, a pesar de la carga simbólica de las amenazas de bombardeos aéreos y siguiendo el ejemplo asentado en las negociaciones de Dayton, “parte de la solución del problema” (CHOMSKY, 1999). Solamente dejó de serlo para convertirse finalmente en “el problema” cuando prosiguió empecinadamente con la sangrienta represión de la mayoría albanokosovar, dictada por razones de política interior. Hacia finales de 1998 parece ser que empezaba a preocupar más a Occidente – o a Estados Unidos – las desestabilizadoras consecuencias de la política genocida de Milosevic en Kosovo pudiera generar en los Balcanes Meridionales la posibilidad de nuevas reivindicaciones nacionalistas en la región: algo que, por otra parte, podía considerarse como una consecuencia y un riesgo añadido a lo primero. Así, la Unión Europea y EE UU tenían diferentes motivos para intervenir. La UE lo hizo por consideraciones estratégicas. Por la capacidad de este territorio de exportar problemas para la Unión, caos político, pobreza crónica, emigración clandestina, redes criminales, terrorismo, delincuencia, mafias, etc. En este aspecto, para Europa, dos regiones presentan a partir de la caída del Muro de Berlín, una importancia estratégica de primer orden: El Zagreb y los Balcanes.

La UE no podría vivir con un problema como Kosovo cerca de su puerta, y por eso, su intervención no tuvo nada de humanitario. El motivo estaba en la *realpolitik*, en la

necesidad de defender los intereses superiores de los Estados, y asume la forma de una guerra y de los bombardeos que vimos en la primavera de 1999 (RAMONET, 2001).

Para los EE UU, el caso Kosovo les proporciona una excusa ideal para completar un proceso que les interesa mucho: la nueva legitimación de la OTAN. Después del fin de la Guerra Fría, la organización corría el riesgo de desaparecer. Era importante mantenerla debido a la influencia política que ella proporcionaba a los EE UU en Europa y porque bloquea el desarrollo de un sistema estratégico europeo rival del sistema americano.

Además de eso, con la globalización, para acompañar su lógica y prevenir sus riesgos, EE UU quiere hacer de la OTAN un brazo armado de la globalización, su dispositivo de seguridad, teniendo como aliados al Reino Unido, Alemania y Francia, así como a los otros países de la Alianza. Las Naciones Unidas son alejadas y reducidas a una especie de instancia moral, sin la capacidad real de intervenir en un caso de crisis.

Kosovo dio a los EE UU la oportunidad de aplicar el “nuevo concepto estratégico” de la OTAN algunas semanas antes de la adopción oficial en Washington, el 26 de abril de 1999: ampliar y reforzar la comunidad de las naciones democráticas. Se entiende que la ampliación de la democracia supone, como condición indispensable, la adopción obligatoria del modelo occidental de globalización liberal y la sumisión a la hegemonía de EE UU. De acuerdo con Ignacio Ramonet (2003), estas fueron las reales razones de la guerra de Kosovo.

Por lo demás, el desgaste de credibilidad de la OTAN provocado por sus vanas y recurrentes amenazas de intervención empezaba a resultar especialmente grave. La situación pareció agotar su límite cuando, a finales del año, Milosevic incumplió lo pactado en octubre con el enviado estadounidense Holbrooke al negarse a retirar la mayor parte de sus tropas en Kosovo y acentuar todavía más la represión sobre la población civil.

A principios de 1999 las imágenes de la matanza en la aldea de Racak conmovieron al mundo, escasos meses antes de la celebración de la Cumbre de Washington. Que Milosevic

seguía empeñado en no ceder a aquellas alturas del conflicto resultaba evidente en gestos como la depuración del estado mayor de su ejército, cuando se rodeó de sus más fieles generales eliminando a los más tibios. Para entonces, los servicios de información de la Alianza ya sabían que el régimen serbio estaba planificando el genocidio de la mayoría albanesa – el Plan Herradura – que tendría lugar meses después. En ese momento la OTAN, y sobre todo el lobby intervencionista de Washington temía que la política de “huída hacia delante” de Milosevic pudiera precisamente desencadenar esa desestabilización regional que tanto temían. Si proseguía la represión contra la población albanokosovar con el consiguiente flujo de refugiados, los efectos sobre los países limítrofes, Albania y Macedonia, podrían ser desastrosos. Además, es necesario señalar que Washington había demostrado desde hacía varios años una especial sensibilidad por la situación de los Balcanes meridionales, explicada por la previsible implicación de miembros de la OTAN como Grecia y Turquía en un hipotético conflicto (CHOMSKY, 1999). Así había quedado reflejado en la iniciativa norteamericana de resolución del conflicto greco macedonio en septiembre de 1995, con participación del propio Holbrooke; en el despliegue de un pequeño contingente de “cascos azules” de Estados Unidos en territorio de Macedonia y en las relaciones de cooperación militar establecidas con Albania antes y después de la caída de Berisha. En todo caso, que Milosevic se hubiera convertido, o corriera el riesgo de convertirse en “el problema”, no significaba que Washington y sus socios hubieran cambiado su opinión acerca del otro problema: la inconveniencia de reconocer al pueblo kosovar el derecho inalienable de autodeterminación. Poco después de la famosa matanza en Racak, y en vísperas de las frustradas negociaciones de Rambouillet<sup>iv</sup>, fuentes de la Alianza todavía insistían en que:

*“(...) Es fundamental que los kosovares renuncien a exigir la independencia, porque crear nuevas fronteras en un mal ejemplo. La comunidad internacional no quiere nuevas fronteras por conflictos étnicos o nacionalistas (...). La independencia de Kosovo abriría numerosos conflictos en la zona: en Bosnia, en Grecia, en Turquía, en Chechenia”.*<sup>v</sup>

En febrero de 1999 la diplomacia occidental intentó sin éxito forzar un acuerdo entre el régimen serbio y la resistencia albanokosovar en Rambouillet siguiendo el modelo practicado en Dayton. Las conversaciones se desarrollaron en dos rondas y ciertos indicios señalan a que, entre una y otra, Washington ya se había decidido por ordenar de una vez por todas los bombardeos. Así lo demuestra el hecho de que en el texto de la segunda se exigiera el despliegue de un operativo específico de la OTAN – semejante al de Bosnia-Herzegovina – que garantizara la aplicación de los acuerdos, acompañado de unas cláusulas absolutamente draconianas respecto a las normas de dicho despliegue (DE WAELE Y GJELOSHAJ, 1999). Y ello precisamente cuando Belgrado había consentido en la primera ronda de negociaciones la entrada en su territorio de tropas internacionales desvinculadas de la Alianza<sup>vi</sup>. Tales condiciones, aún cuando hubiera quedado eliminada del texto cualquier mención a un futuro referéndum de autodeterminación de Kosovo, tuvieron que haber sido presentadas a sabiendas de que serían inaceptables para la parte serbia, que por otro lado no había interrumpido los combates e incluso había intentado detener a los negociadores albaneses. Para Noam Chomsky (1999, p. 33), la diplomacia estadounidense asumió el papel director en esta fase B de Rambouillet con el objetivo político de “obtener la firma de los albanokosovares y la ruptura con Belgrado”, procurándose así la necesaria legitimación para efectuar los tan postergados bombardeos aéreos.

Dos lógicas de poder chocaron entonces. Por un lado la OTAN, dispuesta a imponerse en aquel pulso político e ilustrar así simbólicamente el discurso abiertamente intervencionista que iba a ser sancionado próximamente en Washington. Un discurso que, tras varios años de ensayo en Bosnia-Herzegovina con una serie de proyectos asociados iba a ser definitivamente puesto en prueba en Kosovo y del que dependía la legitimidad de la nueva Alianza de la posguerra fría. La otra lógica militarista era la del régimen de Milosevic: una vez dada por perdida la provincia serbia de Kosovo en función de su abrumador desequilibrio

demográfico<sup>vii</sup>, su defensa pública se convertía en un recurso más para ahogar oposiciones internas y mantenerse en el poder. Por otro lado, la defensa de la provincia asumiendo el riesgo de que Serbia fuera finalmente bombardeada no tenía por qué ser numantina. Precisamente los bombardeos habrían podido aportar a Belgrado el pretexto que necesitaba para renunciar al territorio de Kosovo – o a la mayor parte del mismo, en caso de una hipotética partición -, toda vez que se aceptaba a priori que no podría ser conservado (DE WAELE Y GJELOSHAJ, 1999). Sea como fuera, los movimientos más o menos arriesgados de Milosevic respondían a una única lógica: la de mantenerse el mayor tiempo posible en el poder imponiéndose a sus opositores.

A esas alturas, la Alianza sabía que contrariamente a lo que había sucedido con Bosnia-Herzegovina, una operación de castigo aéreo sobre territorio serbio jamás habría contado con el respaldo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ni tampoco de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)<sup>viii</sup>. La medida utilizada al ordenar unilateralmente el 23 de marzo la ofensiva aérea no pudo resultar más lesiva para los principios del derecho internacional, ejemplificando cabalmente el discurso de “intervencionismo humanitario” fundamentado en principios morales. El mismo día 23 Javier Solana anunció el comienzo de las operaciones aéreas apoyándose únicamente en el “deber moral” y en el hecho de que la OTAN había “apoyado completamente todas las resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad” (BROTONS,1999, p.26). Además, tardó cuatro días en comunicar la orden al secretario general de la ONU, que por su parte se había movido en una cauta ambigüedad, algo que resultó evidente en su primera declaración del día 24:pues si bien Kofi Annan reconoció que “hay momentos en los que el uso de la fuerza puede ser legítimo para la búsqueda de la paz”, también se ocupó en destacar que “el Consejo debe estar involucrado en cualquier resolución que recurra al uso de la fuerza” (BROTONS,1999, p. 27). Tal ambigüedad, por otra parte, no podía extrañar demasiado dada la crítica de la

dependencia de su organización respecto a Estados Unidos: a mediados de aquel año la deuda estadounidense con la ONU ascendía a 1.500 millones de dólares, cuando el presupuesto anual de la organización era de 1.290 millones (HOLGADO, 2003). En suma, la iniciativa de la OTAN no solamente violaba el propio Tratado de Washington, sino que rompía incluso las reglas del recurso utilizado hasta el momento para intervenir militarmente “fuera de zona”: el respaldo de una resolución explícita del Consejo de Seguridad de la ONU, tal y como había ocurrido en Bosnia-Herzegovina. Durante más de setenta días de bombardeos, la ONU no pudo hacer otra cosa que refugiarse en la acción humanitaria a través de ACNUR y las organizaciones asistenciales, legitimando de hecho la ofensiva aérea y poniendo en duda el concepto de la acción humanitaria.

La decisión exhibida por la OTAN un mes antes de la celebración de la Cumbre de Washington no tardó en revelarse sumamente desafortunada, ya que el régimen de Milosevic se sirvió del clima de guerra creado para ejecutar su Plan Herradura: limpieza étnica y expulsión de la mayoría albanokosovar, y desestabilización consiguiente de los países abriendo y cerrando las fronteras. Para colmo, y en un ambiente de exaltación patriótica, la posición interna de Milosevic se vio tan fortalecida que pudo reprimir abiertamente la oposición. Prácticamente nadie, salvó a los paladines más recalcitrantes de la Alianza, pudo negar que la campaña aérea, forzada por el lobby intervencionista de Washington no fue más que una sangrienta chapuza (KALDOR, 2001). El retiro adelantado de su principal responsable, el general Wesley Clark o las críticas de personajes tan reputados como el presidente del Comité Militar constituyen manifiesta evidencia de ello<sup>ix</sup>. Los bombardeos, realizados con múltiples efectos colaterales y sin una sola baja por parte aliada, no pudieron presentar mayor contraste con el genocidio que contribuyeron a acelerar y a agravar, aunque ya estuviera planificado de antemano y hubiese sido iniciado con anterioridad. Al cabo de algunos meses la propia OTAN reconoció que su ofensiva aérea había causado escasos daños

al ejército serbio<sup>x</sup> mientras que las carreteras, puentes, centrales de energía, fabricas, escuelas, etc, fueron completamente destrozados por los errores en el ataque.

También resultó obvio que la Alianza dió luz verde a los bombardeos con la convicción de que no durarían y de que el régimen serbio se rendiría rápidamente, y ello a pesar de que desde el principio se ocupó de aclarar que no habría intervención terrestre (HOLGADO, 2003). Cuando la limpieza étnica fue puesta en práctica y los refugiados empezaron a salir de Kosovo a millares, los responsables de la OTAN arguyeron con poca verosimilitud que habían ignorado tales planes, y que por ello no había tomado las precauciones necesarias. Entre la ignorancia criminal y el conocimiento cómplice, algunos datos que posteriormente fueron saliendo a la luz han apuntado hacia esta última posibilidad. Se sabe, por ejemplo, que el entonces director de la CIA, George Tenet, había advertido a la administración Clinton de que los ataques aéreos contra Yugoslavia acelerarían la campaña de limpieza étnica en Kosovo (LIPPMANN, 1999), ya conocidas de antemano. A pesar de las reservas del Pentágono, parece que Albright y los consejeros de Seguridad Nacional forzaron la decisión de bombardear, con lo que habrían aceptado la posibilidad de que Milosevic ejecutase el Plan Herradura como un mal menor que finalmente terminó redundando en su propio beneficio, ya que habría justificado *a posteriori* la **legitimidad moral** (nuestro grifo) de la ofensiva aérea.

Fuera o no intencionada, semejante capacidad de imprevisión y de indiferencia ante lo que ocurría inmediatamente después quedó confirmada por el propio desarrollo de la campaña. Ante los problemas de desestabilización causados por las avalanchas de refugiados en Albania y Macedonia, en una especie de “huida hacia delante”, la Alianza se dedicó a multiplicar indefinidamente sus objetivos aéreos insistiendo al mismo tiempo en que no habría intervención terrestre. Como resultado, los destrozos en Serbia y Kosovo fueron grandes y menudearon no ya los daños colaterales, sino los objetivos civiles como la

radiotelevisión de Belgrado, y en general toda la infraestructura industrial, de transporte y de comunicaciones del país<sup>xi</sup>. Para colmo, el episodio aún oscurecido del bombardeo de la embajada china de Belgrado, a principios de mayo, no hizo más que deteriorar aun más las difíciles relaciones de los aliados con los miembros del Consejo de Seguridad que se oponían a la campaña aérea, al paso que llamó la atención sobre el espinoso rema de la elección de objetivos<sup>xii</sup> (HOLGADO, 2003). Al respecto resulta ilustrativa la metodología usada por la Alianza, ya que sólo tres países aliados – EEUU, Reino Unido y Francia – eran consultados previamente por las autoridades militares acerca de la selección de objetivos a bombardear, con los cálculos de víctimas civiles previstos. Francia, por ejemplo, solamente participó en la aprobación de objetivos a partir del bombardeo del Ministerio del Interior Yugoslavo, efectuado el 3 de abril de 1999. Como no podía ser menos, las conversaciones para decidir o no sobre una hipotética intervención terrestre fueron asimismo secretas, y se desarrollaron a cuatro bandas – EEUU, Reino Unido, Alemania e Italia – permitidas por Solana a instancias de Sandy Berger, consejero de seguridad nacional de Clinton (HOLGADO, 2003).

La compleja labor de ingeniería política con que se puso fin a los bombardeos y se llegó a un acuerdo con Milosevic demostró hasta qué punto la situación se le había escapado de las manos a la Alianza. El acuerdo fue gestionado en el marco del G – 8 – los siete países más ricos y Rusia – y pasó a recibir su correspondiente sanción en el Consejo de Seguridad, con lo que la ONU pudo redimirse un tanto y retornar como “agente pacificador” al escenario del conflicto, tras su permanente marginación durante la ofensiva aérea. A esas alturas, la Alianza estaba tan deseosa de poner fin a los bombardeos como el propio régimen serbio, dado que había empezado a menudear abiertamente las protestas de aliados como Grecia e Italia. La resolución del Consejo de Seguridad que puso fin a la campaña revelaba, de hecho, un pacto realizado apresuradamente y sostenido con alfileres. Según la resolución 1244, se decidía “desplegar en Kosovo, bajo auspicios de Naciones Unidas, presencias internacionales,

una civil y otra de seguridad”, formada ésta última con “participación sustancial de la OTAN”<sup>xiii</sup>. Esto es, que la misión aprobada era de la ONU, pero las fuerzas militares – KFOR – no eran propiamente, o al menos en exclusivo, de la Alianza. La situación de confusión fue tal que, en la pelea por *hacerse la primera foto* de la triunfal entrada en Prishtine, tropas rusas procedentes de Bosnias se apresuraron a desplazarse a la capital el 11 de junio para tomar el aeropuerto en un operativo a todas luces simbólico, con tanques pintados por su cuenta con las siglas de la KFOR .

### 5.1 ¿Por qué se ha confiado en la fuerza aérea?

La idea de que la fuerza aérea puede ser el medio para ejecutar las decisiones de la Comunidad Internacional tiene una larga historia. En 1944-1945, cuando se redactó la Carta de la ONU, y antes de que hubiéramos aprendido las aleccionadoras verdades sobre los límites de la eficacia de los bombardeos en la II Guerra Mundial, tanto los Aliados occidentales como la Unión Soviética consideraban que la voluntad de la Comunidad Internacional se imponía por la fuerza aérea. Uno de los resultados fue el poco conocido artículo 45 de la Carta de la ONU, que establece que “sus Miembros mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional” (ROBERTS, 1999, p. 67). De forma tardía, y sin la bendición de la ONU, vimos como se pone en práctica la idea en Kosovo.

La primera razón de esta confianza en la fuerza aérea es que la OTAN se mostró reacia desde el principio a arriesgar vidas en esta operación. La fuerza aérea, como ocurrió en Irak en 1991, está relativamente exenta de riesgos. Pero este mismo hecho plantea un gran número de problemas. Volando a 15.000 pies de altura para salvar las vidas de las tripulaciones de vuelo de la OTAN, aumentaba el peligro de imprecisión de un bombardeo y, por tanto, de provocar la muerte de las mismas personas a las que la OTAN decía proteger.

La segunda razón del grado de confianza en la fuerza aérea era una falsa lectura de la historia de la guerra de Bosnia. Resulta perfectamente posible que la campaña de bombardeos de la OTAN que comenzó a finales de agosto de 1995 y que atacó objetivos serbios en Bosnia contribuyera en cierta medida a la debilidad serbia y a su disposición, en última instancia, a aceptar una solución menos que ideal en Dayton en noviembre de 1995. Sin embargo, la elaboración mitológica de esta campaña anterior de bombardeos hacía caso omiso de un inoportuno dato: que esa campaña se produjo después de un período de grandes reveses militares serbios en la guerra terrestre, incluida la expulsión masiva de serbios de la Krajina croata (ROBERTS, 1999). La auténtica lección de esos acontecimientos podría ser muy diferente: que si la OTAN quiere obtener algún efecto, necesita contar con aliados entre los combatientes locales. De acuerdo con Adam Roberts (1999), esa conclusión implica descender del elevado pedestal moral, y participar en reñidas negociaciones y compromisos, pero ofrece una posibilidad de conseguir resultados.

La conclusión en esta última instancia de un acuerdo a principios de junio de 1999, que implica la retirada serbia de Kosovo y la entrada de una fuerza militar dirigida por la OTAN, sí sugiere que la intervención humanitaria mediante bombardeos puede tener algún efecto. Sin embargo, no hay que exagerar ese efecto. El resultado negociado en junio de 1999 implicaba ciertas concesiones claves de los gobiernos de la OTAN, incluida una aparente aceptación de que, en cierto sentido jurídico, Kosovo seguiría formando parte de la República Federal de Yugoslavia. Además, es posible que la tardía disposición de Serbia a negociar con sus adversarios de la OTAN se deba en gran parte a la realidad de las operaciones militares del ELK y a la creciente probabilidad de una intervención militar forzosa de la OTAN en Kosovo.

## 6. CONSECUENCIAS DE LA GUERRA DE KOSOVO

En Kosovo el humanitarismo supuso un nuevo paso adelante en el mal uso de la acción humanitaria. De acuerdo con Clare Short, secretaria del Estado Británico de Desarrollo Internacional, “es evidente que en Kosovo nuestros objetivos políticos y militares están completamente integrados”(RIEFF, 2003, p. 208). O sea, un Humanitarismo que no intentaba conservar la decisión entre intervenciones humanitarias y acciones de carácter político y militar.

Reticencia de británicos y norteamericanos a calificar en términos de acción política su decisión de contrarrestar una de las campañas de “limpieza étnica” de Milosevic. En vez de ello, parecía que el único tipo de guerra justa que estos líderes estaban dispuestos a presentar ante su electorado era aquella enteramente inocente respecto de la política. Ponían menos énfasis en sus temores de que el conflicto se extendiera a Albania y Macedonia, y estaban aún menos dispuestos a decir: “Intervenimos porque Milosevic representa un peligro para la paz de Europa” (RIEFF, 2003, p. 210). En vez de ello, el “nuevo” orden mundial de Occidente era, cada vez con mayor insistencia, humanitarismo, lo que implicaba la política no de la guerra justa, si no de la política del rescate, del socorro.

Como dijo Eric Dacery, director de operaciones de la sección belga de Médicos Sin Fronteras,

*“(...) cabía esperar que (en Kosovo) la política reclamara por fin sus derechos, incluso en su forma más extrema, la guerra; y así mismo cabía esperar una delimitación más inteligente del terreno de la intervención humanitaria y del ámbito de las decisiones políticas, diplomáticas, y militares... En vez de ello, hemos sido testigos, por un lado, de una guerra a la que no se ha llamado por su propio nombre y, por otro, de la creación de un espacio militar humanitario cuyas prioridades estratégicas reflejaban mejor los intereses de las grandes potencias que los de las poblaciones a los que se socorría”. (RIEFF, 2003, p. 220)*

No hay duda de que también la OTAN, quizás inadvertidamente, ayudó a crear una emergencia humanitaria. Al optar en un principio por una estrategia de bombardeos sistemáticos diseñados para detener a Milosevic, la Alianza Atlántica proporcionó a los

serbios la oportunidad de responder a los ataques aéreos con una vasta campaña de deportaciones, asesinatos y violaciones en masa que, a juzgar por el modo en que había actuado en Croacia Oriental y más tarde en Bosnia, resultaba ciertamente predecible. Tras iniciar la guerra con ánimo de convertirse en dueño de la situación y no en mero observador pasivo, la OTAN terminó por empeorar, al menos temporalmente, una situación desastrosa de por sí. Las necesidades humanitarias, que hasta el 24 de marzo de 1999, fecha de inicio de los bombardeos, había constituido tan sólo un pequeño elemento de la crisis, pasaron ahora a ocupar parte del escenario. Cerca de mil cuatrocientos observadores de la OSCE salieron masivamente antes del primer ataque con el fin de no ser usados como rehenes. En apenas dos semanas, medio millón de refugiados huyeron para Albania y Macedonia. Pero ni Albania ni Macedonia estaban preparados para recibir el flujo masivo de refugiados, y la mayor parte de ellos se convirtieron en desplazados internos sometidos a la represión serbia (AGUIRRE, 1999).

El éxodo masivo provocó al mismo tiempo un problema político y humanitario para los países que hacen parte de la OTAN. El Gobierno Macedonio cerró la frontera, temiendo que la llegada masiva de refugiados albanokosovares pudiera desestabilizar su frágil política y el equilibrio étnico de su país. Además de eso, regionalmente, la campaña militar dependía del espacio aéreo y del soporte de los dos países que iban a recibir los refugiados. Internacionalmente, la Alianza fue acusada de transformar la crisis en una catástrofe, precipitando el desplazamiento de la población. Domésticamente, el “deber moral” de la OTAN con la acción militar fue criticada por la prensa que mostraba los refugiados de Kosovo llegando a otros países (PORTER, 1999).

La garantía de la OTAN y de países occidentales en construir campos de refugiados y prestar toda la asistencia necesaria contribuyó para que el gobierno macedonio abriera las fronteras. Los campos fueron construidos por las fuerzas militares en tiempo record. ¿Era una

solución política para una crisis humanitaria, o una solución humanitaria para una crisis política? La verdad es que eran los dos, y es precisamente donde estaba la dificultad. Desde el primer día era imposible definir donde estaba la intervención militar o la intervención humanitaria.

La cuestión que más ha contribuido para esta confusión entre político y humanitario fue la respuesta a la crisis de los refugiados. Tanto en Macedonia cuanto en Albania, actuando en comando único, los contingentes militares dominaron los momentos iniciales del programa de asistencia.

Todo eso ha desarrollado una crisis para el movimiento humanista. A medida que avanzaba la tragedia, las potencias de la OTAN pretendían mantener sobre la estrategia humanitaria el mismo control que sobre sus propias operaciones militares. La Alianza no sólo construyó los campos de refugiados y garantizó su seguridad, sino también establecía el calendario de la acción humanitaria, al mismo tiempo que bombardeaba la ciudad.

El uso de fuerzas armadas en operaciones de asistencias no es algo nuevo. En la última década hemos visto la expansión del involucramiento de los militares en operaciones de asistencias a desastres, particularmente en la logística, ofreciendo seguridad a los civiles y ONG. Pero en Kosovo la cuestión fue más allá. Además de las actividades “tradicionales”, los militares diseñaron y construyeron los campos de refugiados y, en algunos casos, se responsabilizaron por proveer servicios esenciales a los refugiados. Las agencias que desearan trabajar en los campos tenían que solicitar permiso a los comandantes militares (PORTER, 1999). Esta fue la única solución encontrada por ACNUR para tener acceso a las víctimas de la crisis.

## 6.1 ACNUR y OTAN

Debido a la necesidad de preparar sitios para acoger a los refugiados, el ACNUR hizo una solicitud oficial a la OTAN el día 3 de abril de 1999 para participar de la operación de ayuda humanitaria. Este acuerdo puso al ACNUR en una situación inviable. Las necesidades humanitarias tendrían que unirse a la acción militar, pero, al mismo tiempo, el precio de la cooperación era un sacrificio público del principio de la imparcialidad de la agencia. Sadako Ogata, de ACNUR, amenizó la situación, diciendo que era posible aceptar

*“el soporte logístico de los militares para aliviar el sufrimiento de los refugiados, pero a la vez tenemos que mantener una clara distinción entre la operación humanitaria llevada por el ACNUR y las operaciones militares, especialmente mientras las fuerzas de la OTAN están comprometidas con la operación militar en Yugoslavia”<sup>xiv</sup>*

Su optimismo estaba equivocado. Los aviones dedicados para el programa de asistencia eran aparcados al lado de los Apaches que bombardeaban Kosovo, en el aeropuerto de Tirana. Era imposible mantener la distinción entre el militar y el humanitario.

Además de eso, los gobiernos que hacen parte de la OTAN cuidaron de todo, dejando el ACNUR desinformada de las principales acciones en la región, como: no informando del desplazamiento de la población, imposibilitando la acción de ACNUR; no informando de la creación de una fuerza humanitaria; escogiendo, diseñando, construyendo los campos de refugiados, generalmente apenas informando al ACNUR después de que las decisiones fueron tomadas; seleccionando las ONGs que trabajaron en el campo con base en su nacionalidad y no en la competencia (PORTER, 1999). Pero a pesar de todo, el ACNUR recibió al año 1999 U\$ 262.8 millones o 79 por ciento de la cantidad solicitada de U\$ 332.9 millones. Los principales donadores fueron los Estados Unidos (U\$ 78.5 millones), Comisión Europea (U\$ 65, 8 millones), Japón (U\$ 39.1 millones) y donadores particulares de Italia ( U\$ 13.3 millones)<sup>xv</sup>. Entretanto el suceso de la recaudación no ayudó al ACNUR a desempeñar sus funciones.

Con ironía Sylvie Brunel (1999, p. 45), de Acción contra el Hambre, decía que

*“(...) en Kosovo hemos visto cómo, tras los bombardeos, la OTAN se encargaba del servicio postventa y se hacía cargo de los refugiados. No solo los militares han vuelto a inventar, o más bien improvisar, las técnicas de asistencia humanitaria para atender a una afluencia de personas mucho más numerosas de la que tenían previsto inicialmente, sino que han rechazado la experiencia y el buen hacer de los ‘auténticos’ trabajadores humanitarios que habrían podido ahorrarles muchos tropiezos.”*

El afán de protagonismo y de mejorar su imagen por parte de las fuerzas armadas de los países de la OTAN superó en primer lugar a las Naciones Unidas y en especial a ACNUR. A pesar de las dificultades impuestas por la Alianza, este organismo, como se reconoce autocráticamente en un informe<sup>xvi</sup>, falló al principio de la crisis en lo que es su mandato fundamental: inscribir y dar protección a los refugiados. Numerosas familias fueron separadas y dirigidos sus miembros a diferentes zonas de acogida con el consiguiente trastorno físico y psicológico y la dificultad posterior para su reagrupamiento. La estrategia de los países de la OTAN, de dirigir a la población hacía el sur de Albania, Macedonia y Montenegro y alojarlos en grandes campos de refugiados construidos por las fuerzas militares (en terrenos inadecuados y a un elevadísimo coste) fue inadecuada, ya que la mayor parte de los refugiados no fueron a estos campos y fueron atendidos por la comunidad albanesa, que sin embargo recibió poca ayuda (ROBERTS, 1999).

Italia era uno de los principales destinos de estos refugiados y por eso el país no economizó esfuerzos para mantenerlos en sus sitios, bajo la bandera del compromiso humanitario. El país construyó diecinueve campos de refugiados en Albania con la capacidad para recibir 32.000 refugiados y estableció una operación aérea y naval para impedir que los mismos cruzasen el Mar Adriático. Lo mismo pasó con otros países del Leste Europeo que enviaban una grande cantidad de dinero para evitar que los albanokosovares llegasen a sus territorios. Desde 1997 hasta 1998 la cantidad de estos refugiados aumentó a 200 por ciento en estos países (PORTER, 1999). Europa ya había absorbido una grande cantidad de refugiados de la guerra anterior y ya no podía continuar recibiendo desplazados. A pesar de la

masiva construcción de campos de refugiados, es importante decir que de acuerdo con el informe de ACNUR (2002), especialmente en Albania, la calidad de los campos era semejante al de las tiendas militares, inadecuadas para abrigar familias. Además de eso, el involucramiento de la OTAN con las acciones humanitarias no se limitó a un problema legal, desgraciadamente tuvo repercusiones directas sobre la protección de los propios refugiados a los que se intentaba ayudar. Es algo tan simple de entender como que un campo de refugiados bajo control de la OTAN no es otra cosa que un campo bajo la bandera de un ejército de guerra. En la crisis de Kosovo los campos de refugiados se tornaron objetivos militares y blancos del adversario y los refugiados se convirtieron en escudos de las operaciones militares. Así, en Albania, de los 480.000 refugiados en el auge de la crisis, apenas 87.000 estaban en los campos construidos por la Alianza. Más de 100.000 refugiados estaban en centros colectivos y otros 300.000 estaban abrigados en casas de familias que los acogieron. Con este cuadro, la situación se ponía difícil también para las ONG que intentaban rescatar algunas vidas.

## 6.2 ONG y OTAN

Al desarrollo de la crisis, tanto el ACNUR cuanto la OTAN pasaron a ser criticadas por las ONG. El ACNUR por no ser capaz de atender a las necesidades de los refugiados, limitándose a las condiciones impuestas por la OTAN. Y la OTAN por utilizar cuestiones políticas para involucrarse en la crisis de Kosovo como un actor humanitario, contribuyendo para agravar la situación y deteniendo la actuación de las ONGs.

De acuerdo con Eric Stobbaertes (1999), Director Ejecutivo de Médicos sin Fronteras de España en la época del ataque, la movilización, de miles de soldados en los países colindantes para construir campos de refugiados y proporcionarles ayuda fue una violación grave de los principios básicos de la ayuda humanitaria, la independencia y la neutralidad

puso en riesgos a los propios refugiados al convertirlos en objetivos militares. Con sus palabras,

“Si nos centramos en el problema de los refugiados, en Macedonia y Albania estamos siendo testigos de una violación de los principios humanitarios básicos por parte de la OTAN. En primer lugar la neutralidad, según este principio ningún actor humanitario debe tomar parte en un conflicto bien directamente o en base a alianzas con las fuerzas beligerantes. En el caso del principio de independencia es todavía más evidente que los actores humanitarios deben separar cualquier interés político, financiero o militar de la ayuda a las víctimas y tener como único objetivo la defensa de las personas en base a la solidaridad” (STOBBAERTS, 1999, p. 1).

Los Estados que hacían parte de la Alianza también contribuían, individualmente, para eso. En los Estados Unidos, donde el grado de las intervenciones en el humanitarismo de estado quedaría en evidencia tras la campaña de Kosovo, el ramo americano de Médicos Sin Fronteras decidió retirarse del comité de respuesta ante los desastres constituido en el seno de InterAction<sup>xvii</sup>, con el argumento de que había que mantener la división entre acción humanitaria e intervención militar. Julia Taft, subsecretaria de Estado de población, Refugiados y Migración, escribió que si Médicos sin Fronteras no veían motivo alguno para participar en este comité, ella se preguntaba qué sentido tenía que continuara siendo miembro de InterAction. El mensaje era evidente: o se jugaba al juego del humanitarismo de estado o se corría el riesgo de perder la condición de actor humanitario *bona fide*.

Para Taft, la labor humanitaria no será comprometida cuando se trabaje en colaboración con los ejércitos nacionales porque InterAction cree que las fuerzas armadas “no sustituyen, sino que refuerzan el trabajo de las organizaciones humanitarias y consideran sus esfuerzos de coordinación como un medio para lograr el mismo fin”(RIEFF, 2003, p. 218).

Para ella, la ONU, las ONGs y los países de la OTAN y sus fuerzas armadas actuarían en estrecha colaboración para cubrir las necesidades que plantea la acción humanitaria.

Como no estaban de acuerdo con la actitud de los países de la Alianza, los MSF denunciaron la acción de la OTAN. Todos los testimonios de refugiados recogidos por sus equipos indicaron que se vivió una situación extrema de terror de violaciones y de masacres. Las autoridades actuaron brutalmente con la intención de expulsar a la población civil de Kosovo. Según cifras, después de empezado los ataques aéreos de la Alianza, un tercio huía pero el resto continuaba en el interior víctima de la persecución y de las consecuencias del conflicto (STOBBAERTS, 1999). No recibieron ni protección ni asistencia. La ausencia de espacio humanitario en Kosovo fue una falta grave y facilitó la prolongación del drama humano. Ante esta situación MSF rechazó trabajar en los campos de refugiados controlados por la OTAN y reclamó el derecho de acceso a esta población por parte de organizaciones independientes y bajo el control de Naciones Unidas.

Además de todo eso, la OTAN no tenía habilidad para restablecer el orden en la provincia al final de la crisis. En vez de conservar los valores multiculturales, la Alianza empezó a proteger un enclave albanés étnicamente homogéneo, dificultando el restablecimiento del orden en la ciudad. Como resultado, lo que se observó la persecución de los kosovares serbios por los albaneses. Uno de los mayores desafíos de las ONGs como de la Cruz Roja y de la Comunidad Internacional es intentar poner a los Serbios y Albaneses a vivir juntos, como antes del conflicto. Esta es una tarea difícil, una vez que las animosidades entre las dos etnias todavía es un gran problema. De acuerdo con el Informe de ACNUR (1999), el hospital en Prístina se tornó un reducto de Albaneses, donde los Serbios abandonaron sus puestos y con Albaneses, que perdieron sus trabajos en 1990, reclamando sus antiguos cargos. Además de todo eso, mientras 720.000 refugiados retornaban a la provincia a finales de julio

de 1999, Serbios partían desde Kosovo, debido a la represión, en busca de un futuro desconocido, conforme relató la Cruz Roja Española (1999).

Con el intento de arreglar la situación, en agosto de 1999, los Serbios del este intentaron empezar un dialogo con los Albaneses en Vitina. Entretanto, los Albaneses rechazaron cualquier intento de contacto (ACNUR, 1999). Hoy, son frecuentes los ataques serbios a templos y casas de albaneses. Al que parece, una reprise de años anteriores.

### 6.3 El coste de la ayuda Humanitaria de la Alianza

Con el aumento de la participación de unidades militares en la ayuda humanitaria, se ha ido planteando una intensa discusión sobre la relación coste-beneficio de las operaciones humanitarias realizadas por unidades y medios militares en relación a las que se llevan a cabo a través de medios civiles. Un reflejo de estas polémicas es la publicación de un minucioso estudio sobre esta cuestión por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. El estudio establece, entre otras conclusiones, que las organizaciones civiles utilizan los recursos de forma mucho más eficiente: y que no es cierto que la logística y la capacidad de gestión de los militares sea mayor. La implicación de las Fuerzas Armadas se justifica únicamente en situaciones muy concretas y más que proporcionar ayuda humanitaria, los militares debieran limitarse a las funciones que suelen asignarse a las misiones de paz de las Naciones Unidas: detener las hostilidades, separar a los contendientes, proteger a la población civil, crear un entorno de seguridad, limpiar zonas minadas, verificar el cumplimiento de los componentes militares de los acuerdos de paz y asegurar el tránsito y la llegada de los socorros (Sanahuja, 2000). Según el estudio del CAD, a menudo la participación de las Fuerzas Armadas no responde a estos criterios ni cumple esas funciones. Incluso cuando es así, los factores que llevan a tal decisión se sitúan en el ámbito de la política exterior o interna, y poco o nada tienen que ver con las necesidades y derechos de las víctimas. Aunque estas sean las razones aducidas, en realidad son criterios políticos los que explican realmente

porqué se decide enviar a los militares a operaciones para las que no han sido entrenados ni equipados, ni son, en principio, parte de su mandato ni de sus funciones.

En relación al argumento de la seguridad, hay que señalar que su validez depende de un adecuado reparto de funciones entre los militares y los civiles, en el que cada cual asuma las tareas para las que se encuentra más capacitado. Un estudio anterior del CAD sobre la participación de los militares en la crisis de Grandes Lagos se preguntaba si era lógico que los militares se dedicaran a transportar y distribuir ayuda humanitaria, mientras que en los campos de refugiados reinaba una situación de gran inseguridad, circulaban abiertamente las armas, los milicianos hutus imponían su ley y algunas ONGs tuvieron que contratar guardias armados para protegerse.

Esta situación volvió a darse en Kosovo: tras la retirada de las fuerzas serbias, algunas ONG solicitaron a las fuerzas de la OTAN que limpiaran de minas y trampas-bombas las escuelas y otros espacios públicos, para poderlos utilizar y rehabilitar. En ocasiones las unidades se negaron a hacerlo, con el argumento de que esa actividad “quedaba fuera de su mandato” (SANAHUJA, 2002, p. 107). Paradójicamente, esas mismas unidades se dedicaban a proporcionar comida caliente y asistencia médica a los retornados. El fracaso relativo de la OTAN en proporcionar seguridad en el territorio de Kosovo un año después de la guerra, también se debe considerar desde esta perspectiva.

El CAD también ha señalado expresamente que las Agencias de las Naciones Unidas y que ONG como MSF, Oxfam o Acción contra el Hambre, tienen más experiencia y son más eficaces en la atención a los refugiados y en aspectos de provisión de agua y saneamiento.

Estas conclusiones ponen en tela de juicio el argumento frecuente de que la logística militar es superior a la civil en situaciones de crisis. La lentitud con la que se levantaron los campamentos de refugiados en Albania, con motivo de la guerra de Kosovo, y su falta de

adecuación a las especificaciones definidas por ACNUR, sería una confirmación a posteriori de las conclusiones del estudio del CAD.

## 7. CONCLUSIONES

La crisis de Kosovo recibió mas dinero, más agencias y más interés de la prensa que cualquier operación humanitaria anterior. A pesar de todo eso, la coordinación fue pobre, y no hizo con que la OTAN evitara el fracaso más importante: el intento de que los albanos-kosovares convivan con los serbios que no se han marchado. Esto supone un grave motivo de vergüenza: la intervención de la OTAN fue justificada como una operación de defensa de los derechos humanos y un intento de detener la limpieza étnica que estaba siendo llevada a cabo por Milosevic. Consiguió detenerlo, pero no ha logrado evitar que los kosovares intenten echar los serbios restantes. Los gobiernos de la OTAN parecían ignorar que la intervención humanitaria, al proteger a la gente y hacer respetar la ley, pudiera crear las condiciones necesarias para una reacción política cosmopolita. El objetivo es establecer un entorno seguro en el que la gente pueda actuar con libertad y sin miedo, y en el que pueda fomentarse formas incluyentes. La Alianza no respectó eso.

Esto nos lleva a concluir que la acción militar, aunque tenga fines humanitarios, puede a veces empeorar una catástrofe. Todos los casos destacados de genocidio y limpieza étnica se han producido durante o inmediatamente después de una guerra, y el caos y odio desatados en la guerra pueden crear las condiciones necesarias para esta crueldad masiva. A veces, quizás sea necesario aceptar algo que resulta difícil de asimilar en nuestra era: la tragedia.

Algunos gobiernos de la OTAN han tratado de desarrollar la doctrina de la “intervención humanitaria” para justificar, o incluso exigir, la acción militar en casos de

abusos extremos y repetidos contra los derechos humanos, como en Kosovo. No obstante, resulta sumamente difícil estar de acuerdo con una doctrina de este tipo por dos motivos: en primer lugar, porque los gobiernos están obligados a ser cautelosos a la hora de proponer una doctrina que podría exigirles actuar en situaciones en las que no se ponga en juego un interés nacional directo o donde la oposición militar podría ser especialmente fuerte; y en segundo lugar, porque la mayoría de los gobiernos del mundo se muestran reacios a la hora de apoyar una doctrina que podría, algún día, ser utilizada para justificar una intervención militar contra ellos mismos.

Por otro lado, las operaciones humanitarias se han convertido en un elemento importante de los “conceptos estratégicos” y de las doctrinas militares y de seguridad de la OTAN, de la UEO y principalmente de los Estados Unidos que necesitan de una fuerza alternativa al de las Naciones Unidas presente en Europa y que pueda defender sus intereses. Así, la intervención de la OTAN en Kosovo ha traído nuevas reflexiones al movimiento de acción humanitaria. Muchos autores han hablado de la trampa humanitaria. Con este concepto suelen aludir al problema de que la ayuda prolongue las guerras o que dé a las grandes potencias una excusa, bien para intervenir, bien para no hacerlo. No obstante, la primera y principal trampa humanitaria es esa necesidad de simplificar, cuando no de mentir realmente, al describir cómo son las cosas en las zonas de crisis, con el fin de hacer que la historia sea moral y psicológicamente más dirigible; en pocas palabras, se trata de edulcorar el horror del mundo, incluyendo el relativo al coste de una buena acción. En Kosovo esta realidad se puso más clara que nunca y a partir de ello, las ONGs pasaron a exigir más transparencia en la difusión de las informaciones y de los intereses de las potencias y organismos que interfieren en el conflicto. En cuanto a la primera reivindicación, actualmente la globalización e internet ya ayudan en la difusión de la realidad de los países en conflicto, minimizando que estas informaciones sean manipuladas. Pero por otra parte, todavía la intervención en áreas de

conflictos por países y en algunos casos por organizaciones son movidas a intereses, nacionales o privados, y no hay como cambiar eso. Como aborda la teoría realista de las relaciones internacionales la cuestión más importante es la seguridad nacional y en Kosovo y en los conflictos actuales es común ver la prevalencia de las *High Politics*, o sea, la defensa de cuestiones estratégicas y seguridad militar.

El esfuerzo de algunas ONGs y mismo de las Naciones Unidas en minimizar los efectos en la comunidad fue atrapado por la fuerza de este nuevo concepto de ayuda humanitaria creado por los Estados de la OTAN. Esto trae muchas consecuencias para nosotros. Una de ellas el ceticismo con relación a la ayuda humanitaria. Difícilmente los países afectados por conflictos van a creer en la neutralidad, imparcialidad, y en la eficiencia de la reconstrucción del país. Actualmente, Irak es un ejemplo. Es constante el rapto y asesinato de funcionarios de organizaciones humanitarias como demostración de poder de los rebeldes. Actitudes como estas demuestran la poca credibilidad que estos rebeldes y buena parte de la población tienen en estas organizaciones. Para ellos, las mismas no pasan de espías de Occidente.

Por cuestiones como estas, muchas organizaciones han retirado a sus funcionarios de regiones como Irak. Los principios tan valiosos para las ONGs de neutralidad e imparcialidad fueron comprometidos por muestras del uso político del humanitarismo, como hizo la OTAN. Y todo eso refleja una triste realidad: el movimiento humanitario está en crisis. No por culpa exclusiva de la acción de la OTAN en Kosovo, más también como un reflejo del envolvramiento de las Naciones Unidas en estos conflictos y la dificultad en la articulación de la ayuda. La crisis de Kosovo apenas añade un capítulo a más en esta historia.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

## A) Obras

ADAM, B. et al. **Informes sobre el conflicto y la Guerra de Kosovo.** Madrid: Ediciones del oriente y del mediterráneo, 1999.

BERDAL, Mats; MALONE, David (org.). **Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars.** London: Rienner, 2000.

CHOMSKY, Noam. **The New Military Humanism: Lessons from Kosovo.** Monroe, ME: Common Courage Press, 1999.

COLLON, Michael. **Monopoly: La OTAN a la conquista del mundo.** Trad. Eva Sastre Forest. Madrid: Hondarribia, 2000.

IGNATIEFF, Michael. **El nuevo Imperio Americano: La reconstrucción nacional en Bosnia, Kosovo y Afganistán.** Barcelona: Paidós, 2003.

KALDOR, Mary. **Las nuevas guerras: Violencia organizada en la era global.** Trad. De María Luisa Rodríguez. Barcelona: Tusquets Editores, 2001.

MAGNOLI, Demetrio. **O Mundo contemporâneo: Relações Internacionais 1945-2000.** São Paulo: Moderna, 2002.

MARCOS, Francisco Rey; CURREA-LUGO, Víctor. **El debate humanitario.** Barcelona: Icaria; 2002.

RAMONET, Ignacio. **Guerras do século XXI: Novos temores e novas ameaças.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2003).

RIEFF, David. **Una cama por una noche: El nuevo humanitarismo en crisis.** Trad. de Jesús Cuéllles y Amado Diéguez. Madrid: Taurus; 2003.

ROBERTS, A. et al. **Los desafíos de la acción humanitaria: un balance.** Barcelona: Icaria, 2000.

SANAHUJA, José Antonio. **Guerras, desastres y ayuda de emergencia: El nuevo humanitarismo internacional y la respuesta española.** Barcelona: Intermón Oxfam, 2002.

TEROL, Juan Miguel Ortega. **La intervención de la OTAN en Yugoslavia.** Oviedo: Septem Editores, 2001.

VILLAFANE, F.G, et al. **Ubú en Kosovo.** Madrid: El Viejo Topo, 2000.

VUKSANOVIC, A.; ARRIBA, P.L.; CAMACHO, I.R. **Kosovo**: La coartada humanitaria. Antecedentes y evolución. Madrid: Vosa, 2001.

## B) Documentos

### COMUNIDAD EUROPEA

Reglamento (CE) nº 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria. DOCE nº L 163 de 2 de julio de 1996, pp. 1-6.

### CRUZ ROJA

Departamento de Comunicación. **Crisis en los Balcanes**. Comunicado de Prensa 60/99 – 31 de julio de 1999. Disponible en <[www.cruzroja.es](http://www.cruzroja.es)>

### DEPARTAMENTO DE ESTADO AMERICANO

Documentaciones <[www.sate.gov](http://www.sate.gov)>

### NACIONES UNIDAS

Publicaciones, <[www.un.org](http://www.un.org)>

### ORGANIZACIÓN DEL ATLANTICO NORTE

Documentaciones <[www.nato.int](http://www.nato.int)>

**KOSOVO ONE YEAR ON: ACHIEVEMENT AND CHALLENGE.**

### UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR)

United Nations Hig Comissioner for Refugees. **The Kosovo refugee Crisis**: An independent evaluation of UNHCR´s emergency preparedness and response, febrero de 2000.

Kosovo Crises Uptade. 6 de Agosto de 1999

Disponible em <[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)>

## C) Artículos en Periódicos y Capítulos de Libros.

A OTAN RECEBE 7 PAÍSES DO LESTE EUROPEU HOJE. São Paulo: Folha de São Paulo, segunda-feira, 29 de março de 2004.

AGUIRRE, Mariano. **Guerra contra Serbia, Represión en Kosovo.** Centro de Investigación para la Paz, 31 de marzo de 1999. Disponible en <www.cip.fuhem.es>.

ALIANÇA PROCURA NOVO PAPEL NA CENA INTERNACIONAL. São Paulo: Folha de São Paulo, terça-feira, 30 de março de 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A Otan e o fim da Guerra Fria.** Revista Espaço Acadêmico, Ano I – No 9 – Fevereiro/2002 – Mensal. ISSN 1519.6186.

BERTONHA, João Fábio. **OTAN e União Européia: defuntos geopolíticos?** Revista Espaço Acadêmico – Ano II, no 22 – Março/2003 – Mensal. ISSN 1519.6186.

BROTONS, Remiro. Meridiano CERI. Madrid, abril 1999 nº 26, págs 26-27

BRUNEL, Sylvie. Lecciones de la tragedia de Kosovo, en VV.AA., Geopolítica del hambre, Cuando el hambre es una arma, Informe 2000, Acción contra el hambre, Icaria, 1999.

DAALDER, Ivo H.; FROMAN, Michael B.G. **Dayton's incomplete peace.** Foreign Affairs; Nov/Dec 1999;78; 6; ABI/INFORM Global, p. 106.

ECONOMISTAS SERBIOS CIFRAN EN 4,5 MILLONES DE PESETAS LA RECONSTRUCCIÓN. Madrid: El País, 24 de junio de 1999.

EEUU QUIERE ATACAR EN DOS SEMANAS SI MILOSEVIC NO SE SIENTA A NEGOCIAR CON KOSOVO. Madrid:El País, 24 de enero de 1999.

EL PENTÁGONO ORDENA EL RELEVO PREMATURO DEL JEFE MILITAR DE KA OTAN POR SU DIRECCIÓN DE LA GUERRA. Madrid: El País, 29 de julio de 1999.

FRIIS, Lykke; MURPHY, Anna. **Negotiating in a time of crisis:** The EU's response to the military conflict in Kosovo. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Italy: European University Institute, 2000.

GUIMARÃES, Lytton L. **A crise de Kosovo e a nova arquitetura de segurança e cooperação na Europa.** Revista Cena Internacional, Ano 1, Numero 1, 1999.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP REPORT **Kosovo's ethnic dilemma: the need for a civic contract.** No 143, 28 may 2003.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP REPORT. **Collapse in Kosovo**. No 155, 22 april 2004.

KOSOVO DEVE ELEGER LIDERES PRÓ-INDEPENDÊNCIA HOJE. São Paulo: Folha de São Paulo, sábado, 23 de outubro de 2004.

LA ALIANZA RECONOCE QUE CAUSÓ POCOS DAÑOS AL EJÉRCITO SERBIO. Madrid: El País, 29 de junio de 1999.

LA OTAN NO INTERVENDRÁ EN KOSOVO SIN EL APOYO DE LA ONU. Madrid: El País, 8 de agosto de 1998.

LA OTAN NO REQUIERE MANDATO DE LA ONU PARA INTERVENIR EN KOSOVO, SEGÚN SOLANA. Madrid: El País, 23 de junio de 1998.

LIPPMANN, Thomas W. **Kosovo misculations traced to Albright**. Washington: The Washington post, 7 de abril de 1999.

LOHBAUER, Christian. **A complexidade do conflito em kosovo**. Semana Internacional do NUPRI/SP, 12 de abri de 1999. Disponível em <<http://143.107.80.37/nupri/semana0412a.htm>> Retirado em 15 de março de 2004.

MAFIQ, Shkelzen. **Kosovo: mundos paralelos**. Anuario CIP 1998, FUHEM/Icaria: Barcelona, 1998.

MARCOS, Francisco Rey. **La financiación de la asistencia humanitária**: El papel de los donantes y sus implicaciones. Centro Internacional para la Paz. Diponible en <[www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es)>.

MARCOS, Francisco Rey; BUSTELO, Mabel González. **Las crisis humanitarias del nuevo siglo**: aprender de la experiencia. Centro Internacional para la Paz. Diponible en <[www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es)>.

MINEAR, L.; van BAARDA, T.; SOMMERS, M. **Nato and Humanitarian Actino in Kosovo crisis**. Ocasional Papers #36. Institute for International Studies, 2000.

OTAN RECEBE 7 PAÍSES DO LESTE EUROPEU HOJE. São Paulo: Folha de São Paulo, segunda-feira, 29 de março de 2004.

OTAN SE AMPLIA E BUSH PEDE UNIÃO ANTITERROR. São Paulo: Folha de São Paulo, terça-feira, 30 de março de 2004.

PECEQUILLO, Cristina Soreanu. **A Otan do Século XXI**: A Cúpula de Praga. Revista Meridiano 47, no 34/35, Maio-Junho 2003. ISSN 1518-1219

PETTIFER, James. **Kosovo: una historia familiar**. Papeles de Cuestiones Internacionales, no 64, CIP/FUHEM, Madrid, 1998.

PIERRE, Krahenbuhl. **Conflict in the Balkans: Human tragedies and the challenge to independent humanitarian action**. International Review of the Red Cross, no. 837, p. 11-29.

PIRIS, Alberto. **¿Kosovo independiente?** Diario 16, sábado 8 de mayo de 1999.

\_\_\_\_\_. **Ayudar al pueblo serbio**. Estrella digital, viernes 28 de mayo de 1999.

\_\_\_\_\_. **Complicaciones para la paz**. Diario 16, lunes 7 de junio de 1999.

\_\_\_\_\_. **Fracaso en Kosovo**. Diario 16, sábado 29 de mayo de 1999.

\_\_\_\_\_. **Guerra y Política**. Centro Internacional para la Paz. Disponible en <[www.cip.fuhem.es/kosovo/opinion/alberto/laberinto.htm](http://www.cip.fuhem.es/kosovo/opinion/alberto/laberinto.htm)>.

\_\_\_\_\_. **La OTAN en el laberinto**. Centro Internacional para la Paz. Disponible en <[www.cip.fuhem.es/kosovo/opinion/alberto/laberinto.htm](http://www.cip.fuhem.es/kosovo/opinion/alberto/laberinto.htm)>.

PORTER, Toby. **The partiality of humanitarian assistance: Kosovo in comparative perspective**. Journal of Humanitarian Assistance, 22 de junio de 2000.

ROBERTS, Adam. **Nato's "Humanitarian War" over Kosovo**. Survival 41, no. 3, Autumn 1999, pp. 102 – 23.

SÉRVIOS BOICOTAM ELEIÇÃO PARLAMENTAR EM KOSOVO. São Paulo: Folha de São Paulo, domingo, 24 de outubro de 2004.

SOLANA, Javier. **Nato's Success in Kosovo**. Foreign Affairs; Nov/Dec 1999; 78, 6; ABI/INFORM Global, pg. 114

STOBBAERTS, Eric. **No hay guerras humanitarias**. Madrid: El Mundo, 23 de abril de 1999.

THE ALAN SHAWN FEINSTEIN INTERNATIONAL CENTER. **The future of Humanitarian Action: Implications of Iraq and Other Recent Crises**. Tufts University, January 2004.

THE INDEPENDENT INTERNATIONAL COMMISSION ON KOSOVO **The Kosovo Report Conflict: International Response**. Great Britain: Oxford Press, 2000.

THE RAMBOUILLET AGREEMENT. Labour Focus on Eastern Europe, nº 63.

WHEELER, Nicholas J. **Humanitarian intervention after Kosovo: emergent norm, moral duty or the coming anarchy?** *International Affairs*, Volume 77, number 1, January 2001.

ZAJOVIC, Stasa. **En Servia. La Guerra invisible.** *El Viejo Topo*, no 128, Abril 1999.

---

<sup>i</sup> Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo de 20 de junio de 1996 sobre la ayuda humanitaria. DOCE n° L 163 de 2 de julio de 1996, pp. 1-6.

<sup>ii</sup> De acuerdo con los Documentos del Departamento de Estado, la reunión de Praga fue desarrollada en torno a tres objetivos: nuevos miembros, nuevas relaciones y nuevas capacidades. [www.sate.gov](http://www.sate.gov) y [www.nato.int](http://www.nato.int).

<sup>iii</sup> La paz en la ex Yugoslavia llegó de la mano de Estados Unidos, vía París, donde se firmaron el 14 de diciembre de 1995 los acuerdos conseguidos en Dayton, moderna base aérea estadounidense, un mes antes. El acuerdo logrado fue presentado como un gran triunfo de la democracia, de Estados Unidos. Sin embargo, a pesar de toda la literatura sobre Dayton, hay que destacar que fue un auténtico fracaso de la democracia y de la diplomacia. El acuerdo forzó la construcción de un país, Bosnia, donde la mayoría de los ciudadanos no quiere vivir, tanto serbios cuanto croatas. Fracaso de la democracia, además por la rehabilitación de la figura histórica del virrey, con poderes ilimitados. Fracaso de la diplomacia porque esta brilló por su ausencia. Los representantes serbios fueron obligados a aceptarlo por Milosevic.

<sup>iv</sup> Por el Acuerdo de Paz de Rambouillet, Kosovo tenía que recibir su autonomía en un período de tres años, cuando iba a tener el derecho de separarse de Yugoslavia. Pero a los serbios no le gustaría de perder la región. Para la minoría serbia, sus derechos no estaban siendo respetados por el acuerdo. En realidad, el acuerdo nunca existió, ya que los serbios no entran en acuerdo con los separatistas albaneses.

<sup>v</sup> “EEUU quiere atacar en dos semanas si Milosevic no se sienta a negociar con Kosovo”, *El País*, 24 de enero de 1999.

<sup>vi</sup> Dichas condiciones incluían la libertad absoluta de movimientos de personal y tropas de la OTAN y el uso de todo tipo de infraestructuras por todo el territorio yugoslavo contando con la inmunidad absoluta a cualquier proceso administrativo o criminal que se iniciara en su contra por las autoridades locales, “*The Rambouillet Agreement*”, en *Labour Focus on Eastern Europe*, n° 63.

<sup>vii</sup> Según el último censo realizado en 1991, el 82,2% de la población era albanesa y el 10% serbia, siendo mucho menor el crecimiento vegetativo de ésta, con lo que a medio plazo el territorio de Kosovo sería “recuperado” demográficamente por la población albanesa. (HOLGADO, 256, 2000).

<sup>viii</sup> El Consejo de Seguridad nunca habría aprobado una resolución formal que legitimara los bombardeos, y con mayor motivo dada la parálisis que padecía respecto al caso iraquí. Durante el verano de 1998 Solana intentó en vano conseguir un mandato de la OSCE que respaldara la ofensiva aérea, “La OTAN no requiere mandato de la ONU para intervenir en Kosovo, según Solana”, *El País*, 23 de junio de 1998, y “La OTAN no intervendrá en Kosovo sin el apoyo de la ONU”, *El País*, 8 de agosto de 1998. Es de suponer que, también en este caso, chocaría con la oposición Rusa.

<sup>ix</sup> Clark, brazo militar Del lobby intervencionista Del Consejo de Seguridad Nacional desde los tiempos de Dayton, fue relevado prematuramente de su cargo el 28 de Julio de 1999 después de sufrir fuertes críticas procedentes del Pentágono durante todo el desarrollo de la campaña aérea. “El Pentágono ordena el relevo prematuro del jefe militar de la OTAN por su dirección de la guerra”, *El País*, 29 de julio de 1999.

<sup>x</sup> “La Alianza reconoce que causó pocos daños al ejército serbio”, *El País*, 29 de junio de 1999.

<sup>xi</sup> Trás la guerra, economistas serbios independientes calcularon los costes de reconstrucción del país en 29000 millones de dólares, “Economistas serbios cifran en 4,5 millones de pesetas la reconstrucción”, *El País*, 24 de junio de 1999.

<sup>xii</sup> Contrariamente a la versión oficial del “error” debido al uso de mapas anticuados, oficiales de la OTAN revelaron que la embajada china en Belgrado había sido retirada de una lista de objetivos prohibidos cuando se descubrió que estaba siendo utilizada para monitorizar comunicaciones militares, con lo que habría sido bombardeada a propósito.

---

<sup>xiii</sup> Citas de la resolución 1244 recogidas en Holgado, 258.

<sup>xiv</sup> Recogido del informe UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **The Kosovo refugee Crisis**: An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response, febrero de 2000.

<sup>xv</sup> Recogido del informe Kosovo Crisis Update del Acnur, disponible en <[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)>.

<sup>xvi</sup> United Nations High Commissioner for Refugees, **The Kosovo refugee Crisis**. An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response, febrero de 2000.

<sup>xvii</sup> InterAction es una organización que agrupa a las principales ONG de EE UU.