

Un nuevo orden contra el Derecho Internacional: El caso de Kosovo

*Antonio Remiro Brotóns**

Este artículo considera la relación de confrontación de lo que llamaremos un nuevo orden con los principios internacionales del derecho, refiriéndonos específicamente a la campaña militar que la OTAN ha implementado contra Yugoslavia. Los 78 días de bombardeo, no son más que la manifestación de nuevo orden dirigido por Estados Unidos. Las víctimas de tal confrontación han sido: el Derecho Internacional, sus órganos y decisiones, desdeñados por la influencia de Estados Unidos. Este nuevo orden se articula bajo los valores morales atisbados por los intereses de la nación norteamericana.

This article considers the confronting relation between what we will call a new order with the principles of the international law, referring specifically to the military campaign the NATO implemented against Yugoslavia. The 78-day bombing is nothing else but the manifestation of a new order conducted by the United States. The victims of this confrontation have been the international law and its organs and decisions, disdained due to the influence of the United States. This new order is articulated under the moral values observed by the interests of the American country.

Sumario: I. Kosovo en el consejo de seguridad antes del 23 de marzo de 1999. / II. El "golpe de comunidad internacional" de la otan. / III. ¿Desuetudo de la carta de las naciones unidas? / IV. ¿Un nuevo orden contra el derecho internacional? / V. El establecimiento ocupa la revolución.

Es propósito de las líneas que siguen considerar la relación de confrontación del llamado "Nuevo Orden" con principios fundamentales del Derecho Internacional y, en particular, de la Carta de las Naciones Unidas, tomando como referencia la "campaña militar" de la OTAN contra la República Federativa de Yugoslavia, desatada por la cuestión del Kosovo el 23 de marzo de 1999.

Los 78 días de bombardeo infligidos a Yugoslavia son la manifestación emblemática de ese "Nuevo Orden" protagonizado por la OTAN bajo el liderazgo compulsivo de Estados Unidos. Entre las víctimas se encuentra el Derecho Internacional. Probablemente el tiro de la primera potencia militar sobre la Tierra apuntaba sólo a la Carta de las Naciones Unidas, sus órganos, competencias y procedimientos, desdeñados cada vez que en los últimos diez años no se han allanado a sus designios. Pero siendo la

Carta una suerte de Constitución de la sociedad internacional, infringir la Carta implica la violación de principios fundamentales del Derecho de Gentes.

Como la "campaña militar" en Yugoslavia coincidió (abril de 1999) con la adopción en Washington, culminando los fastos del cincuentenario de la OTAN, del "Nuevo Concepto Estratégico" de la Alianza, contamos ya con los elementos para apreciar que el "Nuevo Orden" se articula sobre valores morales cribados por el cedazo de intereses de Estados Unidos y de sus socios minoritarios en la Organización, aplicados selectiva, arbitraria y discriminatoriamente, de ser preciso mediante la fuerza armada.

I • Kosovo en el Consejo de Seguridad antes del 23 de marzo de 1999

No me demoraré en la consideración de la compatibilidad de ciertos usos de la fuerza armada con los propósi-

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Este artículo ha sido publicado en versión electrónica en el primer número de la *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, disponible en <http://www.reei.org>.

tos de las Naciones Unidas ni me he de recrear, como es el gusto de algunos recién llegados a los análisis legales, en el amanecer histórico de la injerencia humanitaria. Baste recordar que ya desde 1945 la Carta advirtió (art. 2.7) que el principio de no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados no se oponía a "la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII", esto es, aquellas medidas tomadas por el Consejo de Seguridad para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales una vez determinada por el Consejo la existencia de una amenaza o de un quebrantamiento de la paz o de actos de agresión (art. 39 y ss.).

Refiriéndose a los acuerdos y organismos regionales, la Carta prevé que el Consejo los utilizará "si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad", añadiendo de inmediato que la aplicación de medidas de esta índole adoptadas por tales acuerdos y organismos requiere la "autorización" del Consejo de Seguridad (art. 53.1). Sólo en caso de ataque armado los miembros de las Naciones Unidas pueden recurrir a la fuerza invocando "el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias" (art. 51). Este derecho fundamenta expresamente la obligación de asistencia recíproca que ha sido el eje del Tratado del Atlántico Norte (art. 5). Conviene recordar que la Carta, de la que son partes todos los miembros de la Alianza, dispone expresamente la prevalencia de sus obligaciones en caso de conflicto con cualesquiera otras convenidas (art. 103), prevalencia que fue confirmada con carácter general por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969, art. 30.1).

Durante 1998 el Consejo de Seguridad, actuando con arreglo al capítulo VII de la Carta, adoptó cuatro resoluciones sobre Kosovo. La primera (1160, del 31 de marzo), producto de una solicitud de Gran Bretaña y de Estados Unidos, decidió a instancias del llamado *Grupo de Contacto* (Alemania, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Rusia) un embargo de armas total a la RFY. El Consejo condenó tanto "el uso de una fuerza excesiva" por la policía serbia contra "civiles y manifestantes pacíficos" como "todos los actos de terrorismo del Ejército de Liberación de Kosovo" (ELK) y todo el apoyo externo a estas actividades "incluidas la financiación, la provisión de armas y el adiestramiento". El Consejo de Seguridad avaló el papel y las declaraciones de principios del *Grupo de Contacto*, de 9 y 25 de marzo, para facilitar el diálogo entre las autoridades serbias y los representantes de la comunidad albanesa de Kosovo y solucionar las graves cuestiones políticas y de derechos humanos. Asimismo, urgió la apertura del territorio a la misión de verificación de la OSCE, al ACNUR y a las organizaciones humanitarias y reclamó posteriores informes del Secretario General de la ONU, de la misma OSCE, del

Grupo de Contacto y de la UE en una relación abierta en que no se mencionaba expresamente a la OTAN, recalcando que si no se progresaba hacia la solución pacífica de la situación en Kosovo consideraría la adopción de medidas adicionales.

La segunda resolución (1199, del 23 de septiembre) se hizo eco del rápido deterioro de la situación humanitaria, que había producido más de 230000 desplazados y calificó expresamente como una amenaza a la paz y a la seguridad de la región, para urgir un alto el fuego y hacer más apremiantes y precisas las exigencias planteadas en la anterior resolución, incorporando las propuestas del *Grupo de Contacto* del 12 de junio, reflejadas luego en los compromisos asumidos por el Presidente de la RFY con el de la Federación de Rusia en la declaración conjunta del 16. El Consejo decidió seguir ocupándose de la cuestión y reiteraba su disposición para adoptar medidas adicionales.

Las otras dos resoluciones (1203, de 24 de octubre, y 1207, de 17 de noviembre) insistían en los conceptos anteriores.

Ya en 1999, el 29 de enero, el Presidente del Consejo emanó una declaración respaldando las decisiones del *Grupo de Contacto* sobre el procedimiento y el calendario para lograr un acuerdo político y reiteró el total apoyo del Consejo a los esfuerzos internacionales, particularmente los del mismo *Grupo de Contacto* y los de la Misión de Verificación en Kosovo de la OSCE, para reducir tensiones y facilitar un arreglo sobre la base de una sustancial autonomía, la igualdad de todos los ciudadanos y comunidades étnicas y el reconocimiento de los legítimos derechos de los albanos-kosovares y de otras comunidades, reafirmando el compromiso del Consejo con la soberanía e integridad territorial de la RFY. Una vez más el Consejo manifestaba que seguía ocupándose de la cuestión, requiriendo de los miembros del Grupo de Contacto le mantuvieran informado del progreso de las negociaciones. No eran, por lo demás, las primeras declaraciones del Presidente del Consejo, pues Kosovo había sido objeto de otras el 24 de agosto de 1998 y el 19 de enero de 1999.

Añádanse la docena de informes presentados al Consejo por el Secretario General entre el 30 de abril de 1998 y el inicio de la "campaña militar" de la OTAN el 23 de marzo de 1999; los informes mensuales sobre la situación de Kosovo recibidos por el Consejo de conformidad con las resoluciones 1160 (1998) y 1203 (1999), el primero de 26 de febrero de 1999 y el segundo del mismo 23 de marzo; la carta del 4 de marzo del Presidente del Comité establecido por el Consejo de conformidad con la resolución 1160(1998).

De lo dicho se desprende que el Consejo de Seguridad tenía Kosovo en su agenda, se mantenía regularmente informado por fuentes diversas, había tomado decisiones —incluso *sanciones*— al respecto y advertido que toma-

ría otras de ser preciso, avalando propuestas e iniciativas de organismos de muy distinta naturaleza entre los que podía encontrarse, aunque no era mencionado expresamente, la **OTAN**, que el 25 de octubre, al día siguiente de la adopción de la resolución 1203 (1998) del Consejo de Seguridad, había logrado el acuerdo de la **RFY** para una reducción de sus fuerzas armadas y de policía, así como de la artillería pesada, a los niveles del mes de febrero, bajo supervisión internacional. El Consejo no estaba paralizado.

II • £1 "golpe de comunidad

internacional" de la OTAN

El 23 de marzo la **OTAN** decidió dar un "golpe" que podríamos llamar "de comunidad internacional", eligiéndose en su supremo representante en Kosovo al margen de las normas internacionales. En la declaración hecha ese día por el Secretario General de la Organización informando de la orden de inicial las "operaciones aéreas" en la **RFY**, se indica que son la consecuencia del incumplimiento del acuerdo del 25 de octubre, del uso de fuerza excesiva y desproporcionada en Kosovo y de la negativa del gobierno yugoslavo a aceptar en su totalidad los acuerdos "negociados" (en este caso las comillas son mías) en Rambo juillet! La acción militar, explica el señor Solana, pretende apoyar los objetivos políticos de la "comunidad internacional", interrumpir los ataques de las fuerzas armadas y de seguridad serbias impidiendo la represión de la población civil, evitar una catástrofe humanitaria aún mayor y prevenir la extensión de la inestabilidad en la región.

Sin entrar ahora en la valoración de estos objetivos a la luz de los hechos, llama la atención —aunque no puede sorprender— que sea un "deber moral" el único fundamento de la acción militar expreso en la declaración del Secretario General de la **OTAN**, limitándose la referencia a las Naciones Unidas a recordar que la **OTAN** "ha apoyado completamente todas las resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad" en un paquete que también incluye a la **OSCE** y al *Grupo de Contacto*. Evidentemente, el señor Solana no podía hacer otra cosa porque la acción decidida y ejecutada por la **OTAN** colisionaba frontalmente con las obligaciones *constitucionales* de sus miembros (y de los acuerdos regionales) según la Carta de las Naciones Unidas y usurpaba un ámbito de competencias exclusivo del Consejo de Seguridad.

Esta apreciación es encarecida por la circunstancia de que el Secretario General de la **OTAN** tardó cuatro días —no lo hizo sino el 27 de marzo— a comunicar al de la **ONU** la orden que había dado al general Clark de "iniciar un abanico más amplio de operaciones para intensificar

la acción contra las fuerzas de la **RFY**", arguyendo ahora que éstas habían tomado ventaja de la ausencia de observadores internacionales —la misión de verificación de la **OSCE** establecida el 16 de octubre de 1998 había abandonado Kosovo el día 20 de marzo de 1999 ante la mayor inseguridad que para sus efectivos suponía el comienzo de los bombardeos— y de medios informativos para cometer graves abusos y atrocidades contra la población civil, lo que había exacerbado el flujo de refugiados y personas desplazadas. El día 23, fecha del inicio de la acción militar, el señor Solana se limitó a enviar al señor Annan un informe sobre la observancia por las partes de las resoluciones 1199 y 1203 del Consejo de Seguridad y de los compromisos de la **RFY** con la **OTAN** del 25 de octubre de 1998, indicándole que "le escribía aparte acerca de los siguientes pasos a dar para hacer frente a una crisis cada vez más profunda".

El 24 de marzo, mientras esperaba la carta del señor Solana, el disminuido Secretario General de las Naciones Unidas pudo decir, calderoniano: "Es en verdad trágico que la diplomacia haya fallado, pero hay momentos en los que el uso de la fuerza puede ser legítimo en la búsqueda de la paz". Miembros de la **OTAN** y simpatizantes de la acción militar de la **OTAN** debieron sentirse tan entusiasmados con estas palabras que hicieron oídos sordos a las que las siguieron: "Para apoyar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas confiere un papel importante a las organizaciones regionales. Pero como Secretario General", añadía el señor Annan, "he señalado en muchas ocasiones, no sólo en relación con Kosovo, que bajo la Carta el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primaria en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y esto es reconocido explícitamente en el Tratado del Atlántico Norte. Por lo tanto, concluía, "el Consejo debe estar involucrado en cualquier decisión que recurra al uso de la fuerza".

El 23 de marzo, cuando se inicia la acción militar de la **OTAN**, el Consejo de Seguridad no estaba bloqueado. En realidad, Estados Unidos y sus aliados no le dieron esa oportunidad. De todos modos, aunque el Consejo hubiera estado bloqueado, como ocurrió a menudo en los años de la *guerra fría* cada vez que los intereses de las grandes potencias entraban en conflicto, las soluciones habría que buscarlas dentro, no fuera, del sistema.

Ocurre, sin embargo, que la política de Estados Unidos, que se proyecta en la **OTAN**, consiste en tomar de la Carta los principios, para interpretarlos soberanamente, e ignorar sus órganos, competencias y procedimientos cuando no se dejan manejar. Estados Unidos y sus aliados pudieron, pero no quisieron exponerse a las consecuencias de plantear un proyecto de resolución autorizando la "campaña militar" de la **OTAN**. A pesar de que sus tres miembros más conspicuos eran miembros permanentes del Consejo de Seguridad y se había venido

blandiendo la amenaza de bombardear Yugoslavia al menos desde octubre de 1998, no se presentó proyecto de resolución alguno para que esta acción fuera autorizada por el Consejo. Puede suponerse que ese proyecto no habría cristalizado en una resolución por el voto en contra de Rusia y China, pero de haber contado con una mayoría en el Consejo, Estados Unidos y los socios minoritarios de su empresa podrían haber avalado su pretendida posición moral.

Tal como fueron las cosas en el Consejo, reunido un par de horas en la tarde del 24 de marzo, a instancias de Rusia, para debatir un proyecto de resolución presentado por la misma Rusia, Belarús y la India, que requería "un inmediato cese del uso de la fuerza contra la RFY", este órgano, una vez iniciada la "campaña militar" de la OTAN, prefirió quedarse al margen. El proyecto de resolución, votado el 26, contó con sólo tres votos a favor (Rusia, China, Namibia) y doce en contra. Pero interpretar este resultado como respaldo solidario ala acción de la Alianza Atlántica sería imprudente. Sus partidarios no expusieron al voto un proyecto de resolución en este sentido. La actitud del Consejo no se basó en un análisis legal de la situación sino en la conveniencia política y la realidad del poder.

III *Desuetudo* de la Carta de las Naciones Unidas?

En definitiva, la "campaña militar" de la OTAN en Yugoslavia contradijo normas fundamentales del orden establecido por la Carta de las Naciones Unidas, aún en vigor; un orden que obliga a los miembros de la OTAN por una doble vía: como miembros que son de la ONU, pero también como miembros que sonó le la misma OTAN, cuyo tratado constitutivo, redactado en su día con obsequiosa solicitud para con la Carta, enfáticamente declara que "no afecta ni se podrá interpretar que afecte de modo alguno a los derechos y obligaciones derivados de la Carta para las partes que son miembros de las Naciones Unidas, ni a la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales".

El primer uso de la fuerza armada en contravención de la Carta constituye prueba *prima facie* de un acto de agresión (res. AG 3314-XXIX, de 14 de diciembre de 1974). La resolución caracteriza como tal, entre otros, el bombardeo del territorio de un estado soberano, el bloqueo de sus puertos y costas, "independientemente de que haya declaración de guerra". La resolución afirma rotundamente que "ninguna consideración, cualquiera que sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación a una agresión", calificando

la agresión de "crimen contra la paz internacional" que, como es obvio, "origina responsabilidad internacional".

Un dato que conviene resaltar en este proceso de destrucción de una sociedad universal sometida a normas jurídicas y relativamente institucionalizada es el de que se produce por vía de *desuetudo* o desuso, esto es, infringiendo deliberadamente las normas en la seguridad de que las instituciones que debían proveer a su respeto son incapaces siquiera de reaccionar por vía de la protesta. En este sentido la actitud del Consejo de Seguridad y del mismo Secretario General de las Naciones Unidas ante el bombardeo sistemático de Yugoslavia revelaron un miserable realismo.

La práctica del Consejo en la última década confirma su disposición a, en el mejor de los casos, el *embobamiento* cuando los derechos de los Estados miembros *malditos* son conculcados por Estados Unidos, solo o con sus aliados. Hay quienes han querido ver en ello precedentes en orden a una modificación de la Carta por vía consuetudinaria. El Consejo —y a eso se dirige la OTAN del siglo XXI— ya no sería el responsable principal de la seguridad colectiva sino sólo un instrumento alternativo al que podría acudir de nuevo para ampliar el embargo a Yugoslavia (de manera que terceros países se vieran obligados a ejecutarlo) o para endosar los principios de negociación o el despliegue de una fuerza de interposición en Kosovo, como confirmó la adopción el 10 de junio, fecha de terminación de los bombardeos, de la resolución 1244 (1999). Estados Unidos y sus adláteres han comprobado que es posible sodomizar al Consejo utilizando sus resoluciones como papel *toilette*.

En esta línea se situó el mismo Secretario General de la ONU buscando para sí un espacio que le había sido arrebatado. Primero, llamando la atención sobre su papel en la acción asistencial humanitaria; más adelante, reciclando las demandas de la OTAN para, partiendo de una mayor ambigüedad, situar en Kosovo una fuerza bendecida por la ONU, OTAN plus, la actual KFOR. El conflicto, escribió más tarde el Secretario, "planteó preguntas igualmente importantes sobre las consecuencias de una acción sin consenso internacional ni clara legalidad": Kofi Annan rechazaba Kosovo como modelo, pero haciendo balance, daba la bienvenida a la "norma internacional en desarrollo a favor de la intervención para proteger a los civiles de grandes matanzas" —no obstante reconocer que "en algunas regiones despertará desconfianza, escepticismo e incluso hostilidad"— porque "a pesar de todas las dificultades para ponerla en práctica, demuestra que la humanidad está hoy menos predispuesta que en el pasado a tolerar el sufrimiento en su seno, y más predispuestas a hacer algo al respecto" (*The Economist* septiembre 1999).

No hay que dejarse, pues, dominar por un temor reverencial ni contemplar como un texto sagrado la Carta de las Naciones Unidas, a la que han de agradecerse los servicios prestados pero que, como toda obra humana,

no es eterna, ni siquiera inmortal. La Carta proclama que la ONU está basada en la igualdad de todos sus miembros, que arreglarán sus controversias por medios pacíficos, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado y no intervendrán en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna. Sólo el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, decidirá las medidas a tomar o, en su caso, autorizará las que le propongan los organismos regionales.

Esta literatura legal es, al parecer, anacrónica y quienes se apoyan en ella para criticar a la OTAN, que ha tomado sobre sí la pesada —y costosa— carga de asumir la representación de la comunidad internacional, evidencian su pereza, cuando no su miseria intelectual y una inadaptación irremediable para el análisis de las relaciones internacionales del milenio entrante. El orden nuevo reclama cultivadores inocentes, es decir, ignorantes, desembarazados de esa empachosa institucionalidad universal que durante cincuenta años hemos tenido que soportar.

Carece por lo mismo de toda relevancia la norma codificada en la Convención de Viena de 23 de mayo de 1969 según la cual "es nulo todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas". Hay quienes sugieren que siendo ilegal la acción armada de la OTAN en Yugoslavia, cualquier acuerdo que se arranque de sus autoridades como consecuencia de ella estará radicalmente viciado. Pero si la Carta no vale ¿por qué habría de valer ésta o cualquier otra Convención? Creer que el nuevo orden ha de tener que ver con el derecho internacional es, a la postre, el último, patético, irremediable error de los corifeos del pasado.

IV • Un Nuevo Orden contra el Derecho Internacional?

Los diecinueve caballeros de la OTAN son ya, ellos solos, la comunidad internacional, Al conjugar los principios morales con los de la fuerza bruta el "Nuevo Orden" ya no necesita la clase de compromisos que se fueron gestando durante trescientos cincuenta años para fundar las relaciones internacionales sobre reglas de derecho, siendo por lo tanto irrelevante que nueve de cada diez *iusinternacionalistas* consideren ilegales las acciones armadas de la Organización ejecutadas sin autorización del Consejo de Seguridad. A la sombra del pendón barriestrellado del nuevo Arturo los caballeros tributarios de la tabla pentagonal, mitad monjes, mitad soldados, han sellado el pacto de honor de servir los valores democráticos

en todo el hemisferio Norte con las bombas más inteligentes y positivamente discriminatorias. Una muchedumbre de progresistas, pacifistas y objetores de conciencia que antaño miraron recelosa y hasta hostilmente a la Alianza comparten el modelo recién consagrado del agresor humanitario, que sólo mata civiles —con dolor de corazón— por error, accidente o necesidad militar.

En estas circunstancias, ¿cómo atreverse a dudar de la aplicación humanitaria de la violencia ilegal, pero legítima, de los influyentes apóstoles de la decencia internacional? Si la OTAN afirma que las instalaciones de la televisión serbia forma parte del aparato represivo del gobierno yugoslavo y es por tanto un objetivo militar ¿en que cabeza cabe culpar a los responsables de su bombardeo de las muertes de sus empleados civiles? Si la OTAN bombardea desde veinte o treinta mil pies de altura para salvaguardar las vidas de sus heroicos pilotos, ¿quien se atreverá a censurar sin caer en la desafección por la causa justa los errores y accidentes que provocaron centenares de víctimas en trenes, tractores y autobuses de línea, en barrios residenciales? Los gobiernos de los Estados miembros de la OTAN y sus portavoces hacen lo posible por canalizar a la opinión pública a la aceptación del bombardeo punitivo, que se descarga sobre un pueblo culpable. Cuando esa opinión comienza a sentir asco de la barbarie sistemática y sofisticada de los caballeros, una buena promoción mediática permite adormecer de nuevo las conciencias.

¿Es acaso de recibo defender los derechos fundamentales de una parte de la población de Kosovo violando flagrantemente los derechos no menos fundamentales de otra parte de la población de Yugoslavia, arrojando sobre ella bombas de uranio empobrecido e imponiéndole medidas coercitivas que ponen en grave riesgo la supervivencia de muchas personas, sobre todo de aquéllas que componen los grupos humanos más vulnerables? La acción en Kosovo, tal como fue ejecutada, demuestra que los gobiernos de países democráticos pueden implicarse en violaciones del Derecho Internacional Humanitario y, probablemente, en la comisión de crímenes de guerra (violaciones de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y, en particular, Título IV del Protocolo I, de 8 de junio de 1977, y de las leyes y usos de la guerra). La forma en que la OTAN y sus Estados miembros llevaron a cabo su campaña militar en Yugoslavia supuso, en efecto —al margen de los" daños colaterales", el eufemismo dispuesto para hacer digerir a la opinión pública las víctimas civiles— actos deliberados de tortura psicológica de la población civil, destrucción y devastación de ciudades, pueblos, aldeas y bienes en gran escala y en forma no justificada por la necesidad militar, bombardeos de viviendas o edificios indefensos, ataques que previsiblemente habían de provocar muertos y heridos en la población civil sin ventajas militares concretas y directas. Estos tipos son recogidos expresamente en el Estatuto del

Tribunal Internacional para el castigo de los crímenes internacionales perpetrados en la antigua Yugoslavia y teóricamente podrían conducir al encausamiento de las autoridades civiles y militares de la Alianza y de los Estados miembros responsables de los mismos. Pero, naturalmente, ¿a que mente sensata puede ocurrírsele que los campeones victoriosos de esta miserabilísima guerra puedan ser perseguidos? Habrá que dar la razón a Estados Unidos cuando votó contra el Estatuto del Tribunal Penal Internacional, adoptado el 17 de julio de 1998 en Roma, que confirma estos mismos tipos criminales, viéndose a sí mismo en el banquillo como primer mayorista de crímenes de guerra.

Objetivamente la operación, lejos de solucionar un problema humanitario de la población civil de etnia albanesa no hizo sino agravarlo, beneficiando los objetivos separatistas de esta minoría y, en particular, al llamado Ejército de Liberación de Kosovo, una organización que había recurrido a métodos terroristas.

¿Es posible salvar la integridad territorial de Yugoslavia y, al mismo tiempo, satisfacer las pretensiones de la mayoría albanesa que habita Kosovo y Meto hija? Todos los que se aprestaron a intervenir en los asuntos de Yugoslavia invocando motivos respetables, y el mismo Consejo de Seguridad en sus sucesivas resoluciones, han afirmado que la soberanía y la integridad territorial de Yugoslavia no se discuten. Sin embargo la construcción de una *autonomía sustancial* en un Kosovo multiétnico dentro de una Yugoslavia unida parece cada vez más lejos de la realidad. En la provincia de la que han desertado las minorías (serbios, gitanos...) perseguidas se están sentando las bases de un Kosovo independiente *de facto*, habitado sólo por albaneses. Grupos hasta ayer terroristas, como el ELK, son elevados a la condición de insurgentes reconocidos y legitimados como partes en una negociación y embrión de las futuras instituciones locales. Sea ese o no el designio de la actual administración internacional civil del territorio y/o de la KFOR, es evidente que escapa a su capacidad y, posiblemente, también a su voluntad, impedirlo. Así que la integridad de Yugoslavia es retórica desmentida por los hechos, una afirmación para guardar las formas y salvar las apariencias, mientras los principios se derrumban. Aunque Yugoslavia respondiera a los estándares democráticos más exigentes, la experiencia comparada demuestra que los nacional separatistas aprovechan las libertades para hacer de los fundamentos constitucionales del Estado cláusulas transitorias, que carecen de lealtad hacia un proyecto político común. Si en Kosovo la mayoría albanesa ha sufrido en el pasado la fuerza excesiva del aparato policíaco y militar del Estado, la minoría serbia y otras minorías han padecido durante decenios la hostil cotidianeidad practicada por sus vecinos. Esa mayoría no ha luchado por la libertad en Yugoslavia, sino por el mito de la Gran Albania. Las sanciones a Yugoslavia, las amenazas de intervención arma

da y, finalmente, los bombardeos de la OTAN no hicieron sino exacerbar el conflicto y ofrecer el perfil más ingrato y miserable de todas las partes interesadas, al estimular la violencia terrorista de quienes no tenían empacho en sacrificar a la población civil si con ello conseguían radicalizar la respuesta del Estado para facilitar la intervención de la OTAN. Bajo este prisma la sedicente injerencia armada humanitaria, lejos de tener un efecto disuasorio de los conflictos civiles, puede ser uno de sus mejores estímulos.

Los conflictos secesionistas son hechos sociales. El orden internacional ha de asumirlos atendiendo al principio de efectividad cuando los secesionistas tienen éxito. Pero no hay razón para considerar buena la idea de incorporar a las normas del Derecho Internacional un derecho de separación del Estado soberano con base en la libre determinación del pueblo étnico (o nacional).

El nacional separatismo exige una lectura de la libre determinación que es muy destructiva. El nacional separatismo tiene poco que ver con la lucha por los derechos y libertades fundamentales de los individuos y con la organización democrática de los Estados. No hay por qué estimular conflictos para, con el respaldo de principios jurídicos internacionales, alentar el establecimiento de nuevos Estados soberanos dispuestos a hacer propias las críticas que los nacional separatistas dirigen a los Estados que los "oprimen".

Los conflictos civiles separatistas basados en una identidad étnica tienden a convertir el conflicto mismo en genocida. La sensación de la reaparición galopante de este crimen en los últimos diez años tiene que ver con la espiral de tales conflictos. No obstante, conviene hacer las siguientes observaciones: 1) el crimen de genocidio se produce siempre desde, con la complicidad o bajo los auspicios de quienes ocupan los órganos del Estado o de facciones que se oponen a él organizadamente, lo que hace de los hechos genocidas materia bruta de la lucha y del arreglo político y conduce a los terceros que han de valorarlos a actitudes discriminatorias; 2) los movimientos nacional separatistas suelen proceder a la explotación oportunista de las acusaciones de genocidio para estigmatizar la fuerza (excesiva) en la represión de sus acciones violentas (eventualmente terroristas); así, con interesada ligereza se califican como genocidas hechos que, siendo criminales y ciertamente graves, no lo son o lo son en doble dirección; y, 3) existe una tendencia a extender la tipificación del genocidio atendiendo a consideraciones políticas y sociales, más allá de lo que establecen los convenios internacionales y la mayoría de las leyes estatales. En mi opinión no es un paso en la buena dirección banalizar hasta cierto punto un crimen que debería conservar su odiosísimo perfil sin adjetivaciones tendentes a cubrir comportamientos que son perseguibles mediante tipos diferenciados, como los crímenes contra la Humanidad.

V • El establecimiento ocupa la revolución

Hablar de crisis del Derecho Internacional no es ninguna novedad. Es el estado natural de un sistema de reglas que pretende someter al imperio de la ley las relaciones entre sujetos de una sociedad horizontal escasamente institucionalizada. Ahora, cuando las coordenadas que durante los últimos cincuenta años articularon el mundo se nos han descompuesto, es lógico volver sobre la eterna cuestión.

Ocurre, sin embargo, que al comienzo de esta década la crisis incoada del Derecho Internacional se presentaba en términos de crecimiento y progreso. Por supuesto, una guerra había sido necesaria para llamar la atención. Pero se había tratado, no sólo de una guerra limitada, sino de una guerra institucional. La *segunda guerra del golfo* había sido, en efecto, la respuesta de las Naciones Unidas a la agresión de un tirano regional sobre un pequeño emirato podrido de petróleo. El Consejo de Seguridad había funcionado. Y así, ya antes de que se desencadenara la batalla para recuperar Kuwait de las manos de Iraq, cuando acababa el verano de 1990, el Presidente Bush anunciaba ante el Congreso de Estados Unidos el nacimiento de un mundo nuevo "donde la ley del derecho sustituye a la ley de la selva, un mundo donde las naciones reconocen la responsabilidad compartida por la libertad y la justicia, un mundo donde el fuerte respeta los derechos del débil". No sólo eso. La (injustificada) denuncia del "antiamericanismo ritualista" de la ONU, que había servido para excusar la mora crónica en el pago de cuotas de Estados Unidos iniciada por la administración Reagan para desestabilizar a la Organización, se transformaba en la promesa, una vez que la ONU actuaba "tal como concibieron sus fundadores", de una inmediata cancelación de las contribuciones debidas. En los primeros días de octubre, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas a la que regaló con su presencia, el Presidente Bush compartió su visión de:

"un nuevo orden mundial y una larga era de paz: una asociación basada en la consulta, la cooperación y la acción colectiva, especialmente a través de organizaciones internacionales y regionales; una asociación unida por los principios y por la ley y apoyada en un reparto equitativo de costes y contribuciones; una asociación cuyos objetivos han de ser más democracia, más prosperidad, más paz y menos armas".

Casi diez años después el bombardeo sistemático de Yugoslavia, convertido en objetivo militar de la OTAN aduciendo un deber moral, revela que el Nuevo Orden que pretende construir Estados Unidos con un séquito

numeroso de países europeos se basa en la infracción deliberada de los principios, órganos, competencias y procedimientos de la Carta de las Naciones Unidas, esto es, de las reglas fundamentales, constitucionales, del Derecho Internacional universal y universalista que se ha venido desarrollando sobre todo a partir de la descolonización. El Nuevo Orden pone patas arriba un sistema legal y una organización cosmopolita y representativa en beneficio de organismos regionales o de grupos informales de los más poderosos, dispuestos a aprovechar la oportunidad que ofrece a la expresión bárbara de la fuerza armada la invocación de paladines de los derechos humanos allí donde conviene a sus intereses. Lejos de abandonar su condición de primer deudor de las Naciones Unidas, Estados Unidos se ha empeñado en ella, después de forzar con el veto la caída de Boutros Boutros Ghali de la Secretaría General. En años de espectacular superávit fiscal el Congreso ha estado dispuesto a conceder al Presidente trece mil millones de dólares, el doble de lo que pedía para financiar la guerra en Kosovo, pero no a saldar la deuda, elevada pero infinitamente menor, que mantiene con una ONU sofocada ya como eje de un sistema de seguridad colectiva.

Dijérase que con la terminación de la *guerra fría* y el descalabro del orbe socialista, pueden volver los buenos tiempos en que el Derecho Internacional se definía como un *ius publicum europeum*, ahora *euroatlanticum*, sin tener que soportar por más tiempo esa dichosa institucionalidad democratizadora servida por las Naciones Unidas. La tribu opulenta asentada en las riberas del Atlántico Norte puede volver a intentar la reocupación del universo útil con operaciones dignificantes, terminologías sedativas y puños de hierro.

En el último tercio del siglo XIX la doctrina iusinternacionalista colaboró, inocente o interesadamente, en la elaboración de los conceptos y categorías jurídico-políticas sobre los que se asentaron la dominación colonial y el imperialismo. El Derecho Internacional de las naciones civilizadas había recibido el soplo de un deber sagrado y filantrópico. Es probable que, de nuevo, por inocencia o por interés, un puñado —y hasta una legión— de *tus inter nacionalistas*, animados por la estampa híbrida de monjes y soldados que ofrecen los gobiernos del primer mundo se empeñen en la prédica del nuevo y discriminador orden de los escogidos, enfático en los principios humanitarios y descuidado en la creación y conservación de instituciones internacionales para servirlos, flamígero en la condena de los crímenes y saboteador de los tribunales internacionales que pudieran sentar en el banquillo a sus sacerdotes. El Derecho Internacional ha de retroceder a sus legítimos dueños, agotada la pesadilla socializadora, para ser el instrumento que canaliza ordenadamente sus intereses. El nivel de tolerancia de las voces discrepantes ha de resultar de la ecuación entre el respeto de la libre expresión y la inflexión en la curva de

aceptación social de las políticas belicistas, debiendo corregirse regularmente las desviaciones con una acumulación de firmas autorizadas, descalificaciones plausibles (comunistoides, antiamericanos ritualistas, soberanistas retrógrados, pacifistas irrecuperables) e historias de vida y material filmado convenientemente seleccionado sobre la limpieza étnica (evitando odiosas comparaciones, particularmente con las delicadas situaciones a las que han de hacer frente algunos de los miembros y aliados de la OTAN).

Una vez que "los pueblos de las Naciones Unidas" han acatado la pretensión de Estados Unidos, solos o en compañía de sus aliados, de representar a la "comunidad internacional", la Carta interesa menos que el "nuevo concepto estratégico" de la OTAN. El hecho de que una organización de cooperación político-militar afirme su protagonismo dentro de una noción ampliada y multidimensional de seguridad en la región euroatlántica y en su periferia no es, a medio plazo, de buen agüero. Como las hazañas bélicas de la OTAN en Yugoslavia demuestran, una Organización de esta clase acaba haciendo lo que sabe, aunque lo que sabe no sea lo más conveniente para solucionar un complejo problema político.

Naturalmente, cuando un sujeto se dispone a despreciar una norma jurídica fundamental, se dispone a despreciarlas todas, internacionales o internas. No deja de ser inquietante que los miembros de la OTAN, sin modificar el Tratado del Atlántico Norte, se hayan dotado mediante acuerdos políticos —el *Nuevo Concepto Estratégico*— de mecanismos cuya aplicación puede ser incompatible con las obligaciones jurídicas de la Carta y del mismo tratado constitutivo de la Organización. El *Nuevo Concepto* conduce a la revisión de hecho del Tratado fundacional de la Alianza mediante un documento político que da cobertura a compromisos de los signatarios sin la autorización de la representación popular que las Constituciones estatales suelen exigir para la conclusión de los tratados.

En el pasado, los grandes cambios del orden internacional general han sido la consecuencia de grandes guerras. Es mortificante constatar ahora la incapacidad de los miembros de la ONU para acomodar al nuevo entorno político y económico los propósitos, órganos y procedimientos de la Carta conforme a sus propias previsiones de reforma. Pero aún lo es más apreciar el desinterés de la primera potencia sobre la Tierra y de sus aliados por implicarse en esta tarea. Todo lo contrario, la Administración de Estados Unidos ha apostado de hecho por las políticas más sesgadas que se creían hasta hace poco patrimonio de políticos reaccionarios y de sus adláteres. Recordemos, por ejemplo, la invitación a abandonar la ONU para crear una nueva Organización con; países amigos y leales; la tesis según la cual los tratados internacionales no son fuente de obligaciones jurídicas; las leyes que amparan la coerción en países extranjeros para aprehender personas reclamadas por la justicia federal; la sustitución de la diplomacia por el recurso sistemático a las

medidas de retorsión y a las represalias, incluso armadas; la inclinación irresistible a reemplazar las normas y las instituciones por los compromisos exclusivamente políticos y los grupos informales surgidos de la cooptación de los más poderosos.

Viendo la realidad deformada por su superioridad militar y material, Estados Unidos y sus socios minoritarios han caído en la tentación de *ocupar la revolución*. Lo más característico de los últimos acontecimientos es, precisamente, que la quiebra del *status quo* se produce no, como venía siendo habitual, dada la frustración de sus intereses y aspiraciones, por la violencia de quienes padecen sus consecuencias, sino por la de los beneficiarios del *establecimiento*, ansiosos de multiplicar sus dividendos con operaciones especulativas. En otro lugar {*Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, 1996) he sugerido que la inspiración del Nuevo Orden podría estar en el de los chimpancés, un mundo en el que la emergencia de un vencedor indiscutible anuncia la mejoría de una relación negativa. Pero los 19 miembros de la OTAN —y sus catecúmenos— no son los 188 de las Naciones Unidas y objetivamente es muy peligroso —incluso para el Primer Mundo— negar a los demás el estatuto dimanante de la condición soberana y de la igualdad formal para imponer un regionalismo fraccionalista, de confrontación, antitético con ese otro que, aplicado al principio de subsidiariedad, es el mejor complemento de una organización universal.

En una sociedad que cambia sería ilusorio concebir el Derecho Internacional como un orden pacífico y compacto. No podemos analizar la realidad jurídica sin entrar en el incierto e inestable proceso de su transformación ni debemos aislar la violación de las normas del contexto histórico en que se producen. Dicho esto, conviene precisar que los miembros de esa sociedad han proclamado el carácter imperativo de normas que han considerado fundamentales y han calificado en cierto momento su infracción como un *crimen* internacional. Aunque los métodos de producción normativa internacional son muy laxos y pueden implicar actos transgresores en su provocación, a ninguna persona sensata le ha pasado por la imaginación que el nuevo orden pueda originarse a partir de actos criminales, sea cual sea el ropaje con que se vistan. Tampoco podemos confundir el ámbito de la discrecionalidad con la mera arbitrariedad, aceptar que la seguridad jurídica sea sacrificada por otras adjetivaciones o pretender que la condición democrática de un gobierno lo exime de una acusación de agresión o de crímenes de guerra.

La predicación de los derechos humanos y la injerencia armada mal llamada humanitaria no es compatible con la práctica de la antropofagia, adopte o no formas sofisticadas. Urge, pues, volver a la Carta, manifiestamente mejorable, para reconstruir el consenso sobre las instituciones que han de servir los principios constitucionales que nos hemos dado y para ampliar o complementar estos principios.