

LA OTAN Y LA COOPERACIÓN EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Alberto Ruiz de los Paños Brusi

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA OTAN Y LA COOPERACIÓN EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ. A. El problema de la legitimación. B. La configuración jurídica de una voluntad política. C. Presupuestos y definiciones. D. Principios y criterios de actuación.—III. CONCLUSIÓN: LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS COMO MARCO DE ACTUACIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La Alianza Atlántica, desde el mismo momento en que se planteó la posibilidad de cooperar en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, apreció la existencia de una serie de condicionantes que, basados en su propia identidad, en los caracteres de la Organización de las Naciones Unidas y en la naturaleza jurídica de las denominadas «operaciones para el mantenimiento de la paz», debían solventarse con claridad si se deseaba que su colaboración supusiese realmente un fortalecimiento del sistema de seguridad colectiva recogido en la Carta de las Naciones Unidas y, por consiguiente, una mayor eficacia de la propia organización en el cumplimiento de sus funciones.

El presente trabajo pretende acercarse a la naturaleza misma de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, al concepto de «seguridad» que representa y sobre el que se fundamenta su verdadera razón de ser, para pasar a partir de este punto a analizar cuáles son los principios y criterios sobre los que ésta desea configurar su participación en la preservación de la paz. Algunos de ellos hacen referencia a cuestiones surgidas hace tiempo, a medida que iba evolucionando la práctica de las Naciones Unidas en esta materia y, por lo tanto, ya fueron alegados en los distintos períodos de sesiones del Comité Especial de la Carta de las Naciones

Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización. Tal es el caso de la naturaleza jurídica de las operaciones para el mantenimiento de la paz, de la legitimación que en esta materia posee la Asamblea General, de los problemas de su financiación, etc... Sin embargo, las peculiaridades que presenta la Alianza Atlántica, en cuanto organización les aportan aspectos y matices diferentes que, desde el mismo momento en que se rechaza la opción de constituir una fuerza permanente de las Naciones Unidas, deben tenerse presentes si se desea disfrutar de la eficacia operativa que poseen los medios personales y materiales de aquélla.

Por ello, todos estos criterios y principios acapararán sin duda una buena parte de los trabajos del Comité en los períodos de sesiones venideros, pues los miembros de la Alianza que forman parte de éste hace ya tiempo que venían alegando en sus respectivos documentos de trabajo la necesidad de fomentar la función de los Acuerdos Regionales en el mantenimiento de la paz. Todo ello quizás sirva para elaborar un auténtico proyecto de reforma de la Carta que permita introducir en ella algunas cuestiones sobre las que las opiniones han sido diversas y que es necesario precisar en un texto que no les haga depender del equilibrio político que pueda existir en cada momento. Puede, sin embargo, que tan sólo permitan mantener una vez más la Carta en evolución, como documento vivo capaz de asumir variaciones en la interpretación de sus preceptos. Lo que si es cierto es que será el Comité, como marco apropiado para llevar a cabo un examen del funcionamiento de las Naciones Unidas, donde se entrará a analizar qué medidas hay que tomar para favorecer la colaboración de una Alianza Atlántica deseosa de asumir nuevas identidades.

II. LA OTAN Y LA COOPERACIÓN EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

1. EL PROBLEMA DE LA LEGITIMACIÓN

Hablar de la cooperación que puede llevar a cabo la Alianza Atlántica con las operaciones para el mantenimiento de la paz supone efectuar un análisis jurídico de la legitimación que la misma puede tener para ello. Esta cuestión viene determinada por tres presupuestos que, entrecruzados, nos dan una respuesta al problema: la naturaleza jurídica de las operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP), la legitimación de las organizaciones regionales para llevarlas a cabo y las peculiaridades que la OTAN presenta como organización internacional y su influencia en su aptitud para colaborar en este ámbito.

A. La noción de operación para el mantenimiento de la paz no surge sino ante la falta de colaboración que durante la Guerra Fría existía entre los miembros del Consejo de Seguridad y la paralización que traía del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo, enfrentado con el deber de cumplir con su responsabilidad en el mantenimiento de la paz (artículo 24) y, habiendo sido dejado al mismo tiempo sin medio de acción alguno según los artículos 42 a 47 del mismo texto, tuvo que encontrar soluciones que no sólo estuvieran de acuerdo con lo dispuesto en la Carta, sino que lo desarrollaran, estableciendo precedentes no previstos en ella. Así surgió el concepto que ahora nos ocupa: aparte de las bases generales de la Carta, no existen en ella disposiciones expresas sobre este tipo de operaciones y el término tampoco se encuentra en la misma. Y todo ello sin acudir al problemático procedimiento recogido en la Resolución Unidos Pro Paz 377A, de 3 de noviembre de 1950.

El concepto de operación para el mantenimiento de la paz es un concepto que se ha ido formando con la práctica: la experiencia del conflicto de Suez inspiró la intervención en el Congo, el funcionamiento en esta crisis ayudó a determinar la cuestión de Chipre, los problemas que surgieron con esta última condicionaron las medidas adoptadas en la Guerra de Yom Kippur... No existe, como luego veremos, una definición cerrada de lo que es una OMP, pues a medida que evolucionaba la situación internacional era necesario crear nuevas operaciones con nuevos fines y características apropiadas para lograrlos. No obstante, y a pesar de la flexibilidad de su contenido, si poseen unas características esenciales comunes que le dan una estabilidad jurídica y definen su naturaleza. Dichas características fueron fijadas por el Tribunal Internacional de Justicia en su dictamen sobre la opinión consultiva solicitada por la Asamblea General en 1961 acerca de «ciertos gastos de Naciones Unidas», donde examinó la validez de las operaciones llevadas a cabo por fuerzas propias de la Organización en Oriente Medio y en el Congo. En él se recoge que las operaciones para el mantenimiento de la paz se caracterizan, en primer lugar, por constituir un desarrollo «*praeter legem*» de la Carta, no encontrando su base jurídica ni en el capítulo VI ni en el capítulo VII, pero resultando de los poderes «*implícitos*» de las Naciones Unidas a fin de asegurar el cumplimiento de su función esencial, que es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales mediante la adopción de medidas colectivas eficaces; y en segundo lugar, por no constituir una «*acción coercitiva*» en el sentido del capítulo VII de la Carta ni una «*acción*» en el sentido del artículo 11 del mismo texto.

B. Son los caracteres de una OMP que arriba hemos recogido los que condicionan la legitimación para llevarlas a cabo. A estos efectos, la Doctrina viene distinguiendo entre lo que es una «*legitimación de primer grado*» (que faculta originariamente para proceder a la autorización y control del desarrollo de una OMP) y lo que es una «*legitimación de segundo grado*» (que faculta para proceder a su ejecución material bajo el mandato y control de quienes poseen la primera).

Si tenemos en cuenta que la finalidad esencial de las OMP es poder contener y controlar un conflicto o situación crítica que ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales, sólo podrán tener legitimación de primer grado para «autorizar» su realización aquellas organizaciones internacionales que recojan entre sus fines el mantenimiento y conservación de las mismas. Si acudimos al texto de la Carta de las Naciones Unidas, vemos que esta son dos:

1. La propia Organizaciones de las Naciones Unidas, cuya legitimación se le reconoce en virtud de las funciones que se le asignan en el artículo 1.1 («mantener la paz y seguridad internacionales») y los medios que pueden emplear para su cumplimiento («tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión y otros quebrantamientos de la paz»).

2. Los acuerdos y organismos regionales, cuyo fin es entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en virtud del artículo 52 y de todo el capítulo VIII en general. Es el caso de la O.E.A. y de la O.S.C.E., por ejemplo.

La legitimación de segundo grado o de mera «ejecución material» quedaría para todas aquellas organizaciones de carácter regional que, constituidas con fines diversos (seguridad y defensa mutua, cooperación económica y política...), no pueden ser caracterizados en buena técnica jurídica como «Acuerdos Regionales» del capítulo VIII al no atribuirles sus Tratados constitutivos como finalidad específica el poder entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y seguridad. Es el caso de la OTAN y de la UEO.

La razón de que organizaciones distintas a las Naciones Unidas, como la OEA o la OSCE, tengan una legitimación «directa y originaria», sin necesidad de obtener autorización previa y expresa del Consejo de Seguridad, es consecuencia de la naturaleza no coercitiva de las operaciones para el mantenimiento de la paz. De no ser así, dicha autorización no podría ser eludida. Y es precisamente esta falta de carácter coercitivo lo que permite, según la opinión vertida por el Tribunal Internacional de

Justicia en el mencionado dictamen sobre «ciertos gastos de las Naciones Unidas», que la Asamblea general pueda (sin perjuicio de la prioridad y responsabilidad del Consejo de Seguridad en esta materia) autorizar este tipo de operaciones cuando aquél está paralizado por el desacuerdo de sus miembros permanentes.

C. El problema específico de la participación de la OTAN en las operaciones para el mantenimiento de la paz.

Si bien como organización regional con fines de seguridad y defensa mutua le correspondería una legitimación ejecutiva o de segundo grado, las limitaciones que el texto de su Tratado constitutivo parece imponerle ha hecho dudar a la Doctrina de su capacidad para participar en la realización material de una OMP, sin tener que acudir a una modificación o ampliación del mismo. Se parte para ello de un doble fundamento jurídico:

— En primer lugar, que la Alianza es una organización político-militar de carácter estrictamente defensivo, amparada en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y su admisión a la legítima defensa colectiva, por lo que sólo permite su intervención si existe un previo ataque armado.

— En segundo lugar, la Alianza sólo puede actuar en un área geográfica estrictamente definida en el artículo 6 del Tratado de Washington.

Sin embargo, estos razonamientos han sido matizados y cuestionados en el seno de la Organización del Atlántico Norte puntualizando que:

— En relación al primer argumento, se afirma que la Alianza no sólo es una organización estrictamente defensiva, sino que del texto del Tratado de Washington se obtienen también unos objetivos bien distintos, que desbordan los aspectos estrictamente militares para incidir en otros aspectos políticos, económicos y culturales de cooperación entre los países miembros. Así:

a) En el *preámbulo* se recoge una declaración de principios en virtud de la cual las partes contratantes, ratificando los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y afirmando su deseo de vivir en paz con todos los pueblos y gobiernos, se manifiestan decididos a «salvaguardar la libertad de sus pueblos, su herencia común y su civilización, fundadas en los principios de democracia, las libertades individuales y el imperio de la ley»; así como a «promover en la zona del Atlántico Norte la estabilidad y el bienestar» y a «unir sus esfuerzos en la defensa colectiva y la conservación de la paz y la seguridad».

b) En el *artículo primero*, se comprometen a «resolver por medios pacíficos las diferencias internacionales en que los miembros de la

Alianza pudieran verse envueltos, de modo que la paz y la seguridad internacionales, así como la justicia, no sean puestas en peligro, absteniéndose en sus relaciones del recurso a «la amenaza o el empleo de la fuerza de cualquier forma que resulte incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas».

c) En el *artículo segundo*, las partes se comprometen a contribuir al desarrollo de las relaciones pacíficas y amistosas «reforzando sus instituciones libres y promoviendo las condiciones adecuadas que favorezcan la estabilidad y el bienestar».

— En relación con el segundo argumento, se afirma que el artículo 6 del Tratado de Washington se limita en realidad a determinar únicamente la zona en la que serán de aplicación las disposiciones del artículo 5, el cual recoge exclusivamente las funciones defensivas que amparadas en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas tiene la Alianza.

Por lo tanto, en el seno de la Organización del Atlántico Norte se considera que, interpretando de forma sistemática los preceptos del Tratado constitutivo de la Alianza, se debe entender que la seguridad de los aliados está necesariamente conectada con la seguridad internacional o universal, de modo que si pelagra esta última también quedaría afectada la primera. Prueba de ello es que en el preámbulo y especialmente en el artículo segundo se implica a la Alianza en el mantenimiento de ambas.

Igualmente se considera que dicha interpretación sistemática llevaría a considerar que el concepto de «seguridad» para los aliados no quedaría recogida en la Carta de las Naciones Unidas (en especial en el capítulo VII), la «seguridad» abarca otras dimensiones: diplomática, económica y político-social. No obstante, se reconoce que de todas ellas es precisamente la dimensión militar la que con mayor atención se contempla en el Tratado de Washington, pero ello no es una peculiaridad únicamente suya, sino que también en el mencionado capítulo de la Carta de las Naciones Unidas se le da un tratamiento parecido. Ambos textos, considerando la especial intensidad de esta dimensión y los riesgos que conlleva su empleo, coinciden en la necesidad de someterle a una serie de restricciones de carácter y naturaleza similares, si bien el Tratado parece ir un poco más allá al exigir que el «ataque armado» que posibilitaría la reacción militar defensiva de la Alianza recaiga sobre la zona geográfica recogida en su artículo 6. Es ése el sentido que hay que dar a este artículo, el cual parece contradecir el criterio establecido en el preámbulo y artículos 1 y 2 del Tratado, en el sentido de que la seguridad de los aliados no se puede aislar de la seguridad universal. La razón histórica de esta disposición está

en el interés que tuvieron los Estados Unidos en usar el artículo 6 como salvaguarda frente a los intentos de las viejas potencias coloniales europeas de involucrarles en la oleada de conflictos que iba a provocar el desmoronamiento de sus imperios. Sin embargo, con posterioridad, este artículo benefició también a los aliados europeos cuando, producida la descolonización, les permitió mantenerse al margen de los conflictos en los Estados Unidos como potencia global se fue viendo inmersa, conflictos que consideraban ajenos a sus intereses o sobre los que mantenían visiones diferentes. La limitación aún puede ser útil para la paz internacional, si tenemos en cuenta lo manipulable que es el término «legítima defensa» y lo peligrosa que puede llegar a ser si se le permite añadir, sin límite geográfico alguno, el adjetivo «colectiva».

Consecuencia de los razonamientos antes mencionados es que se considere en la Alianza que el artículo 6 no le incapacitaría para intervenir en defensa de su seguridad en los casos en que acontecimientos (consistentes o no en un ataque armado) acaecidos fuera de la zona en él establecida pudieran, dada la vinculación antes recogida entre seguridad universal y regional, afectar a los aliados: aplicada únicamente la zona OTAN a la «dimensión militar» de la seguridad aliada (regulada con gran detalle en el artículo 5 del Tratado), las otras dimensiones (recogidas con menor precisión en el preámbulo y en los artículos 1 y 2 debido a su menor intensidad y gravedad de empleo, tal y como sucede en el capítulo VII de la Carta) pueden aplicarse sin limitación geográfica alguna allá donde los aliados entiendan que, inmersos en una comunidad internacional, la inestabilidad de ésta puede también afectar a la suya propia; eso sí, de conformidad con los principios de la Carta. Y del mismo modo, tampoco el artículo 6 impediría a las Naciones Unidas que solicitasen a la Alianza que, como tal organización, coopere con las medidas que sin consistir en el empleo de fuerza armada desee aplicar fuera de la zona atlántica en el ejercicio de su función supervisora de la paz y seguridad internacionales.

De conformidad con estos postulados, la Organización del Tratado del Atlántico Norte viene manifestando, a partir del Nuevo Concepto Estratégico aprobado en Roma el 7 de noviembre de 1991, su deseo de participar en las operaciones para el mantenimiento de la paz que se puedan decidir en el seno de las Naciones Unidas y de la OSCE, máxime si tenemos en cuenta que este tipo de operaciones no sólo no consisten en el empleo de fuerza armada, sino que ni siquiera tienen naturaleza coercitiva en el sentido de los artículos 41 y 53 de la Carta.

La propuesta no es políticamente arriesgada, por otro lado, si tenemos en cuenta que desde el Informe Harmen sobre «las futuras tareas de la Alianza» del año 1967 ya se recoge la misión de la OTAN como fuerza de preservación de la paz en el mundo, tesis aplicadas por la diplomacia aliada durante la Guerra de los Seis Días. El documento en su párrafo quince ya reconocía que «el área de jurisdicción del Tratado del Atlántico Norte no puede ser considerado aisladamente del resto del mundo. Las crisis o los conflictos que puedan surgir fuera de zona podrían amenazar su seguridad directamente o afectar al equilibrio global». Aunque los aliados pueden enfrentarse a tales problemas individualmente o mediante su acción en el seno de las Naciones Unidas u otros organismos regionales, «los aliados en su conjunto o varios de ellos que deseen hacerlo podrán concertar sus acciones acerca de tales problemas, sin que esto implique un compromiso previo y según lo exijan las circunstancias y los usos establecidos».

2. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE UNA VOLUNTAD POLÍTICA

Advertida la posibilidad que desde el punto de vista jurídico tiene la Alianza Atlántica para participar y colaborar en el mantenimiento de la paz con las Naciones Unidas, es preciso señalar que el elemento esencial en esta materia (como en casi todas, en realidad, ya sea en el ámbito internacional como en el interno de cada Estado) es la necesidad de que exista una «voluntad política», tanto de la primera como de la segunda, para permitir una colaboración en este ámbito. Textos normativos como la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado de Washington no son sino fruto de «acuerdos políticos», de unión de intenciones políticas que logran un consenso materializado para su constancia y certidumbre en un conjunto de normas jurídicas cuya principal característica será la «flexibilidad» de sus términos, de forma que en su seno se permita una mutación y evolución del contenido de los intereses que los crearon. De este modo, y al igual que ocurre con las Constituciones internas de los Estados, se evitará la rápida obsolescencia de sus preceptos y la continua necesidad de proceder a su modificación.

Pues bien, aunque durante mucho tiempo la voluntad de colaboración entre las Naciones Unidas y la OTAN no fue lo suficientemente clara, los cambios ocurridos en la comunidad internacional a consecuencia de la distensión en las relaciones este-oeste y la posibilidad de desarrollo que los mecanismos de seguridad colectiva previstos en la Carta demostraban

con la desaparición del veto como elemento de obstaculización constante, hicieron que ambas organizaciones intercambiaran ideas y propuestas que concretaran el alcance y contenido de su interés en colaborar en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Por parte de las Naciones Unidas el primer documento que plasmó con claridad esa intención fue el Informe del Secretario General del año 1992 («un programa de paz»), donde realiza un análisis de los medios necesarios para fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz, y en el que se basaría el comportamiento de que la Organización ha tenido en los últimos conflictos internacionales. Por parte de la Alianza, ha sido el «nuevo concepto estratégico», adoptado en la Cumbre de Roma de noviembre de 1991, el auténtico hilo conductor de las sucesivas Declaraciones y Comunicaciones que desde entonces han venido emitiéndose por parte de esta organización.

Ambas organizaciones obtienen claras ventajas de su colaboración en esta materia:

— Para las Naciones Unidas, supone disponer de una estructura militar consolidada, apta para funcionar en operaciones cuyo tamaño y complejidad exigen una coordinación de personal y material procedente de varios Estados que es difícil de improvisar. Si a ello unimos el hecho de que la mayoría de los miembros de la Alianza se encuentran entre los países tecnológicamente más avanzados del mundo (las OMP ya no pueden funcionar con vehículos y armas ligeras, como hasta ahora han venido haciendo), y que el peso político que en la vida internacional poseen es notable (un elemento esencial en una OMP es la credibilidad política y la disuasión que conlleva), no es difícil entender que es la cooperación adecuada que unas Naciones Unidas que no desean por el momento poseer una fuerza de carácter permanente pueden obtener, tanto por la rapidez con que pueden intervenir (hasta ahora eran tres o cuatro meses los que transcurrían desde que el Consejo de Seguridad autorizaba una misión hasta que se llevaba a cabo) como por su eficacia en la realización de las labores encomendadas.

— Para la OTAN también supone ventajas la intervención en el mantenimiento de la paz, si tenemos en cuenta que la seguridad de sus miembros no sólo proviene del mantenimiento de su integridad territorial sino que también los aspectos económicos, políticos y sociales de ésta pueden verse afectados por otros conflictos aparentemente menos directos.

Una vez que existe la voluntad política de colaborar en este tipo de operaciones, el paso que necesariamente hay que seguir es su plasmación

en un texto jurídico que le dé un contenido concreto. En este sentido, la Alianza Atlántica ha venido respondiendo a través de sus Declaraciones y Comunicaciones a la invitación del Secretario General de sugerir las fórmulas en que podrían contribuir a la realización de los conceptos desarrollados en su programa del año 1992. La respuesta de la Alianza se ha estructurado en dos apartados: en el primero establece los presupuestos y las definiciones de conceptos básicos sobre las que fundamenta su participación y en el segundo recoge los criterios y principios concretos de actuación.

Unos y otros expresan la toma de postura de la Alianza en esta materia, y si bien ésta es muy similar a la de las Naciones Unidas (hay que tener en cuenta que para lograr una colaboración de este tipo los contactos han venido siendo continuos), su análisis es interesante para saber cuál es la realidad del concepto «operaciones para el mantenimiento de la paz».

3. PRESUPUESTOS Y DEFINICIONES

En el Informe de 1992 («un programa para la paz»), el Secretario General muestra la necesidad de redefinir la naturaleza y el concepto de las diversas modalidades de actuación que el sistema de seguridad colectiva puede llevar a cabo en el cumplimiento de las funciones que le atribuye la Carta de las Naciones Unidas. La rapidez con que tras el fin de la Guerra Fría aumentó el número de intervenciones en sostenimiento y defensa de la paz, hacían aconsejable una mayor clarificación en esta materia. Es por ello que el Secretario General dedica la casi totalidad del informe a recoger una clasificación de lo que, a la vista de las características de las diversas operaciones realizadas hasta el momento y de los objetivos pretendidos con cada una de ellas, deben ser las diversas manifestaciones de la técnica del mantenimiento de la paz.

Las cuatro modalidades de actuación que recoge el informe de 1992 («diplomacia preventiva», «establecimiento de la paz», «mantenimiento de la paz» y «consolidación de la paz») han sido reconocidas y admitidas por la Alianza, quien en este aspecto parece remitirse a lo que las Naciones Unidas entienden por cada una de ellas. Sin embargo, si analizamos mejor la doctrina de la OTAN en esta materia, vemos que la similitud de conceptos no es tal, o por lo menos no tan intensa:

a) Para la Alianza el concepto de *«mantenimiento de la paz»* debe ser considerado en sentido estricto o restringido: admitiendo que no existe una única definición comúnmente aceptada, considera que a tenor de lo

que la práctica de las Naciones Unidas ha venido estableciendo, abarcaría «toda operación de contención, moderación o conclusión de las hostilidades entre o dentro de los Estados por medio de la intervención de una tercera parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente y mediante la utilización de efectivos militares y civiles que complementen el proceso político de resolución de conflictos y restablezcan y defiendan la paz». Hasta aquí, nada diferencia la concepción de «mantenimiento de la paz» que tiene la OTAN de la que puede deducirse del informe del Secretario General, pero lo que sí la caracteriza, y eso es elemento destacable de su definición, es que la considera por su propia naturaleza como una medida incluida en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, carente pues de todo carácter «coercitivo», como tienen las medidas previstas en el capítulo VII del mismo texto.

La OTAN distingue claramente a las OMP de las acciones o medidas de «*imposición de paz*» (en su propia terminología), entendiéndolo por tales a las recogidas en el Capítulo VII y por las que se «restablece» la paz en una zona de conflicto a través de medidas militares, incluyendo dentro de ellas a la participación en conflictos internos o entre Estados para subsanar una necesidad de carácter humanitario.

La distinción realizada por la Alianza es importante, pues del texto del Informe «un proyecto para la paz» e incluso de algunos comunicados vertidos en el seno de la misma, parece que en ocasiones se tiende a desnaturalizar a las operaciones para el mantenimiento de la paz al permitir que las fuerzas que toman parte en ellas empleen la fuerza armada en supuestos diferentes a los de estricta defensa ante un ataque. Es necesario evitar interpretaciones «extensivas» del principio general que prohíbe en este tipo de operaciones utilizar la violencia salvo legítima defensa, porque de no ser así, estaríamos alterando una técnica imaginativa de protección de la paz surgida en la práctica de las Naciones Unidas con el fin de permitir a la Asamblea General actuar en los supuestos en que el Consejo de Seguridad se encuentre paralizado por el veto. El hecho de que en el estado actual de las relaciones internacionales no se emplee esta técnica obstaculizadora del funcionamiento del sistema de seguridad colectiva no implica que las OMP, tal y como han venido siendo consideradas por la práctica de las Naciones Unidas, hayan dejado de tener su razón de ser: ¿Quién nos dice que por la evolución de la política internacional e interna de los miembros permanentes del Consejo no puede volver a dominar el veto en el seno de este órgano? ¿qué sucedería si en ese momento el carácter no coercitivo de las operaciones de este tipo hubiera quedado des-

prestigiado? Las Naciones Unidas pueden emplear la fuerza armada como coerción para resolver un conflicto, pero dentro de lo que es estrictamente el capítulo VII y respetando la naturaleza no coercitiva de las OMP.

La razón por la que la Alianza desea una diferenciación clara entre una «medida de mantenimiento de la paz» y una «medida de imposición de paz», pudiendo como puede (según la interpretación extensiva que ella misma realiza del Tratado de Washington) actuar en cooperación con unas y otras es que, tal y como está estructurado el vínculo transatlántico, cada Estado miembro es libre para decidir su concreta participación en las mismas, y es de suponer que sus respectivos gobiernos favorezcan la participación en las medidas de mantenimiento de la paz y sometan a consideraciones más estrictas su intervención en medidas de índole coercitivo: la distinta gravedad y trascendencia política que presentan una y otras así lo aconsejan.

No obstante, y razones políticas aparte, desde el punto de vista jurídico, esta solución es sin duda más acertada que la confusión que parece reinar en el Informe de 1992.

b) La Alianza establece una clara diferenciación entre «mantenimiento de la paz» y «establecimiento de la paz», abarcando este último un conjunto de medidas diplomáticas y políticas insertables en el capítulo VI de la Carta y que incluyen los buenos oficios, la mediación y la conciliación.

Según la Doctrina de la OTAN en esta materia, las OMP no pretenden sino restablecer el orden público en el ámbito geográfico donde se aplican, restaurar la paz y la tranquilidad en las manifestaciones de la vida ciudadana y en el funcionamiento de las diversas instituciones; mientras que las medidas de «establecimiento de la paz» buscan algo más: la resolución definitiva del conflicto, que no puede conformarse con el restablecimiento del orden público sino que exige encontrar una paz que sea «justa» y por lo tanto, duradera. Las OMP pueden ciertamente «enfriar» un conflicto, paralizando sus manifestaciones extremas de violencia, pero si no se llevan a cabo las medidas diplomáticas y políticas de establecimiento de la paz que le puede dar una solución justa y satisfactoria para las partes, el conflicto no tardará en volver a estallar con toda su violencia. En este sentido, la OTAN concibe a las OMP como un complemento del proceso político de resolución de disputas, no pudiendo en ningún caso sustituir a este último.

Frente a esta claridad en la distinción de ambos conceptos que recoge la Doctrina de la Alianza, el Informe de 1992 parece confundirlos, de modo que incluye dentro del «establecimiento de la paz» técnicas de

actuación que, conforme a sus propios criterios son más propias del mantenimiento o de la imposición de la paz.

c) Por último, también existe oscuridad a la hora de distinguir entre lo que es «*prevención de conflictos*» y «*mantenimiento de la paz*» en el Informe del año 1992. En la Doctrina de la OTAN, sin embargo, la diferencia aparece más clara al calificar a la prevención como conjunto de medidas incluidas en el Capítulo VI, propias del establecimiento y mantenimiento de la paz pero con la peculiaridad de aplicarse en un momento temporal anterior a aquél en que las disputas han desembocado en conflicto armado.

En realidad, esta última categoría de medidas puede subsumirse en las dos anteriores. El error en que ha incurrido el Informe de 1992 (y que evita más airosamente salvo en el caso de la «prevención» la Doctrina de la Alianza) es pretender establecer una clasificación basándose para ello en el momento temporal en que intervienen las medidas a adoptar; antes del conflicto bélico (prevención), durante el conflicto (establecimiento y mantenimiento) y después del conflicto (mantenimiento).

Quizá fuera más acertado realizar una clasificación ateniendo a la naturaleza intrínseca de las medidas que se pueden adoptar: «coercitivas» (propias del Capítulo VII) «diplomáticas y políticas» (propias del Capítulo VI) y medidas que podríamos llamar de «realización material de la voluntad de presencia de las Naciones Unidas», carentes de carácter coercitivo e incluíbles también en el Capítulo VI. Unas y otras pueden emplearse en cualquiera de las fases del conflicto (antes, durante y después), pero no por ello pierden los caracteres propios que las definen.

4. PRINCIPIOS Y CRITERIOS DE ACTUACIÓN

Los principios y criterios sobre los que la Alianza desea fundamentar su participación en las operaciones para el mantenimiento de la paz son en su mayoría coincidentes con los que se han ido poco a poco consolidando a través de la práctica de las diversas operaciones que las Naciones Unidas han ido llevando a cabo, pero en algunas ocasiones estos principios muestran las peculiaridades que posee la Alianza en la vida internacional en cuanto organización de seguridad, peculiaridades que nos muestra que, por mucho que colabore ésta con las Naciones Unidas, y a pesar de que comparta sus fines, puede en determinado momento estar interesada en desmarcarse o matizar las condiciones de su actuación. La Alianza no es, por lo tanto, una mera transposición de las Naciones Unidas en el ámbito regional occidental.

De entre estos principios cabe resaltar de forma breve los siguientes:

Primero: La OTAN sólo llevará a cabo operaciones para el mantenimiento de la paz como respuesta a una previa petición de la ONU o de la OSCE.

La Alianza Atlántica se reconoce a sí misma como una organización internacional, poseedora tan sólo de una legitimación de segundo grado o de ejecución material. La legitimación de primer grado la reconoce en las Naciones Unidas en cuanto organización universal, si bien a lo largo de sus Comunicaciones sólo se refiere a la autoridad del Consejo de Seguridad, pareciendo excluir a la Asamblea General de la posibilidad de dirigir una operación de este tipo cuando el primero está inactivo.

Igualmente reconoce legitimación de primer grado en la OSCE, a la que califica, de conformidad con el documento firmado en Helsinki en julio de 1992, como un «Acuerdo Regional» de los previstos en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. La inclusión de las OMP entre los medios puestos a disposición de esta organización es de gran relevancia, puesto que la convierte por primera vez en una institución con funciones operativas. En este sentido, las OSCE podrá iniciar una operación a petición de uno o más Estados participantes y la decisión la adoptará por consenso el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores o el Comité de Actos Funcionarios (siendo este último el responsable del control político y de la supervivencia de las operaciones, contando para ello con ayuda del Centro para la Prevención de Conflictos). La Conferencia, en cuanto Acuerdo Regional puede (si cree que un problema está fuera de su alcance) remitir a su vez el asunto al Consejo de Seguridad; pero si entiende que es capaz de solventarlo por sí sola puede solicitar ayuda la UE, la UEO y a la OTAN. La solicitud de ayuda a esta última se realizará necesariamente tras consultar a sus distintos miembros más que a la propia organización, dando muestras de la libertad con que cada miembro actúa en su seno.

La OTAN actuará subordinada a la dirección de la ONU y de la OSCE, siendo éstas quien, previa consulta con la Alianza, definirán en cada caso las disposiciones que deban regir las operaciones para el mantenimiento de la paz. No debe interpretarse este último punto, entiende la OTAN, en el sentido de otorgar a la organización que emite el mandato el poder de adoptar unilateralmente decisiones que afecten a las «relaciones de mando», pudiendo ésta decidir antes de aportar sus fuerzas si considera o no adecuadas las disposiciones adoptadas al efecto. Cuando dos orga-

nizaciones con sus modos particulares de actuar en el ámbito político y militar se disponen a cooperar, se producen problemas que afectan especialmente a los temas relacionados con el control de las operaciones. Se comprende, pues, que para la Alianza resulte fundamental determinar a qué nivel de su jerarquía política y militar debe someterse el mando y control al Consejo de Seguridad, pues los estados miembros tienen interés en poseer el máximo dominio posible sobre sus tropas.

Finalmente, el éxito de una operación de este tipo requiere que la ONU y la OSCE delimiten el alcance de éstas con un mandato preciso. Este mandato deberá elaborarse mediante consultas con las partes interesadas y en él deberán reflejarse todos los elementos esenciales de la operación que se va a realizar (el fin de la operación, su composición, su duración, las condiciones económicas y los medios a emplear).

Segundo: Las operaciones para el mantenimiento de la paz se llevarán a cabo caso por caso, de modo que la decisión de la OTAN respecto a su participación en ellas se adoptará en cada supuesto específico.

La razón del punto anterior es que se es consciente de que no existen dos conflictos iguales. Si bien las Naciones Unidas son responsables de la paz y seguridad a nivel mundial, el ámbito de actuación de la Alianza Atlántica se reduce a la seguridad occidental. Seguridad internacional y occidental pueden no coincidir, por lo que los miembros de la OTAN se reservan la facultad de decidir si contribuyen individual o colectivamente en un determinado conflicto.

Tercero: El mantenimiento de la paz está concebido como complemento del proceso político de resolución de disputas, no pudiendo sustituir a la negociación de acuerdos.

Las OMP se llevarán a cabo para apoyar los esfuerzos «en curso» encaminados a restaurar la paz y la estabilidad mediante una solución política.

El Documento de Helsinki afirma en este sentido que las partes «deben haber mostrado verdadera buena voluntad al participar previamente en un proceso para la solución pacífica del conflicto», añadiendo que «no podrá decidirse ninguna operación sin que exista un alto el fuego efectivo y un acuerdo por escrito para la seguridad del personal internacional».

Cuarto: El consentimiento y cooperación de las partes implicadas en un conflicto son condiciones indispensables para poder llevar a cabo una

operación para el mantenimiento de la paz, basada como está en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas y no en su Capítulo VII.

Quinto: En relación a la utilización de la fuerza por parte de los contingentes que toman parte en una OMP, ésta queda restringida a su utilización como legítima defensa. Cualquier otro uso de la fuerza necesita autorización, pues supone convertir este tipo de operaciones en una medida coercitiva del Capítulo VII.

En el mandato debe quedar claramente definida esta materia.

Sexto: La decisión de participar por parte de cada Estado miembro de la Alianza incumbe solamente a éste. No obstante, el organismo que emita el mandato (ONU, OSCE) tiene la facultad de seleccionar las solicitudes que estime más convenientes, teniendo en cuenta para ello las sensibilidades culturales, históricas y políticas del entorno en el que debe llevarse a cabo la OMP, respetando en todo momento el principio de que todas las operaciones deben ser «multinacionales».

La naturaleza y composición de las aportaciones realizadas deberán asimismo estipularse mediante consulta con el organismo emisor del mandato.

Séptimo: La financiación de las misiones corre por cuenta de los Estados miembros del organismo que otorga el mandato. El reparto se llevará a cabo de acuerdo con sus normas internas.

III. CONCLUSIÓN

¿Es necesaria la reforma de la Carta de las Naciones Unidas para que sea posible la participación de la Alianza Atlántica en operaciones para el mantenimiento de la paz? De lo expuesto hasta aquí, puede afirmarse que no. De la misma manera que el concepto de OMP se pudo incardinar en el texto de la Carta, tampoco se encuentra en ésta elemento alguno que impida tal colaboración. Sin embargo, lo que si es cierto es que la participación de organizaciones internacionales de este tipo si puede replantear la necesidad de asentar de una vez la configuración jurídica de una figura surgida hace ya bastante tiempo. En este sentido, se puede señalar, sin ánimo de exhaustividad, y como conclusión de todo lo expuesto, que sería deseable una mayor claridad de la Carta en aspectos tales como:

— Una definición más clara de lo que es un Acuerdo Regional, distinguiéndolo de otras organizaciones regionales con fines diversos a los del mantenimiento de la paz.

— Una delimitación precisa del tipo de legitimación que unos y otras poseen para colaborar en este tipo de operaciones, distinguiendo entre una legitimación de primer grado para los primeros y de segundo grado para las segundas.

— Un concepto de «operación para el mantenimiento de la paz» lo suficientemente amplio como para permitir la inclusión de futuras modalidades que pueden aparecer, pero a su vez perfectamente diferenciadas con otros conceptos afines (medidas coercitivas del Capítulo VII, medidas diplomáticas y políticas de resolución de conflictos...), de modo que organizaciones como la Alianza Atlántica sepan en todo momento qué obligaciones asumen al ofrecer su colaboración.

— Establecimiento de un mecanismo ágil de consultas entre las Naciones Unidas y Acuerdos Regionales.

— Establecimiento expreso de la posibilidad por parte de la Asamblea General de decidir una OMP en los casos en que el Consejo de Seguridad no pudiese intervenir, de manera que las organizaciones del tipo de la Alianza no vean dificultada su colaboración.

— Una determinación más precisa de las facultades de intervención del Secretario General de las OMP, sin perjuicio de reservar a las organizaciones colaboradoras un mínimo control de los elementos personales y materiales que aporten.

— Inclusión expresa de las operaciones para el mantenimiento de la paz dentro del sistema general de financiación que recoge la Carta en el artículo 17, evitando reticencias de quienes deseen participar en ellas.

CONCORDANCIAS

— La Declaración de Londres sobre una Alianza renovada, de 6 de julio de 1990.

— Declaración conjunta Bush-Gorbachev sobre la ocupación de Kuwait por Irak. Helsinki, 9 de septiembre de 1990.

— Reunión ministerial especial del Consejo del Atlántico Norte para analizar la crisis del Golfo Pérsico. 10 de septiembre de 1990.

— Asociación con los países de Europa central y oriental. Comunicado tras la sesión ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Copenhague, del 6 al 7 de junio de 1991.

— Declaración sobre las funciones básicas de seguridad de la OTAN en Europa. Copenhague, del 6 al 7 de junio de 1991.

- Comunicado final de la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Copenhague, del 6 al 7 de junio de 1991.
- Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN. Cumbre de Roma, 7 de noviembre de 1991.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas del año 1992 («un programa para la paz»).
- Declaración emitida tras la reunión de Ministros de Defensa celebrada en el Cuartel General de la OTAN. Bruselas, 10 de marzo de 1992.
- Declaración emitida tras la reunión de Ministros de Defensa celebrada en el Cuartel General de la OTAN. Bruselas, 1 de abril de 1992.
- Comunicado Final tras la reunión del Consejo del Atlántico Norte en Oslo, el 4 de junio de 1992.
- Declaración del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte. Bruselas, 18 de diciembre de 1992.
- Plan de Trabajo para el diálogo, la asociación y la cooperación para 1993. Bruselas, 18 de diciembre de 1992.
- Reunión de Ministros de Defensa. Declaración de Bruselas, del 29 de marzo de 1993.
- Reunión del NACC. Declaración emitida en Atenas, el 11 de junio de 1993.
- Reunión del Consejo del Atlántico Norte en Atenas, el 11 de junio de 1993. Comunicado final.
- Reunión del Consejo del Atlántico Norte el 9 de agosto de 1993. Declaración del Secretario General. Declaración del Consejo. Comunicado del Comité de planes de Defensa.
- Memoria del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización. Nueva York, 1993.
- Informe elevado por el Grupo Ad Hoc sobre cooperación en mantenimiento de la paz. Diciembre 1993.
- Comunicado final. Reunión del NACC del 3 de diciembre de 1993. Declaración de los Jefes de Gobierno. Reunión de Bruselas los días 10 y 11 de diciembre de 1994.
- Asociación para la Paz: Documento Marco. Declaración del Secretario General de la OTAN del 21 de febrero de 1994, tras concluir el período concedido para retirar el armamento pesado ubicado dentro y en los alrededores de Sarajevo.
- Comunicado final de la reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Estambul, 9 de junio de 1994.

- Reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Bruselas, 1 de diciembre de 1994.
- Reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Bruselas, 5 de diciembre de 1995.
- Reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Berlín, 5 de diciembre de 1996.
- Reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Bruselas, 10 de diciembre de 1996.
- Declaración de Madrid sobre Seguridad y Cooperación Euroatlánticas. Reunión del Consejo del Atlántico Norte. Madrid, 8 de julio de 1997.
- Acta Fundacional sobre las relaciones de cooperación y seguridad mutuas entre la OTAN y la Federación Rusa. París, 27 de mayo de 1997.
- Documento de Bases del Consejo de Asociación Euroatlántico. Sintra, 30 de mayo de 1997.
- Reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Sintra, 30 de mayo de 1997.
- Reunión ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Bruselas, 2 de diciembre de 1997.