

CAPÍTULO PRIMERO

UN NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO PARA UNA NUEVA OTAN

UN NUEVO CONCEPTO ESTRATEGICO PARA UNA NUEVA OTAN

Por MANUEL DE LA CÁMARA HERMOSO

En la Cumbre de la OTAN celebrada en la capital de los Estados Unidos de América en Abril de 1999, coincidiendo con el 50 aniversario de la firma del Tratado de Washington, los Jefes de Estado o de Gobierno aliados aprobaron el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza.

El Concepto Estratégico (en adelante, CE) es el documento de la Alianza más importante después del propio Tratado de Washington ya que marca las líneas fundamentales de la actuación de la OTAN, tanto en el plano estratégico como militar. Tiene una doble finalidad: por un lado, es un instrumento esencial para las autoridades militares aliadas, ya que establece las principales directrices político-militares de la Alianza y define los conceptos operativos más importantes y las bases del dispositivo de fuerzas, tanto convencionales como nucleares; por otro, sirve para transmitir a la opinión pública internacional el mensaje sobre la “razón de ser” de la Alianza y sobre el papel que ésta aspira a desempeñar en el contexto internacional. Se trata, por tanto, de un documento operativo, base del planeamiento de la defensa aliada y al mismo tiempo de un documento programático.

La revisión del CE tuvo lugar en un momento especialmente importante y dramático de la Alianza Atlántica: la intervención militar contra la República Federal de Yugoslavia (RFY), que se efectuó mediante una intensa campaña de bombardeos que duró 11 semanas, con el propósito de poner fin a crímenes contra la humanidad y a la “limpieza étnica” llevada a cabo por el Gobierno serbio contra la población albanesa de Kosovo. Esta campaña, que fue la primera operación militar de envergadura de la Alianza desde su creación, se efectuó sin un mandato expreso

del Consejo de Seguridad de la ONU, contra un país que no amenazaba directamente a la seguridad de los aliados y sin que éstos pudieran llegar a un consenso sobre la base legal de la misma (aunque sí lo hubo para estimar que la intervención estaba legitimada). Fue también la primera operación militar de envergadura en la que no intervinieron directamente en combate fuerzas terrestres, ya que sólo se desarrolló con bombardeos desde el aire y desde unidades navales con misiles de crucero.

Durante esta acción armada, se puso de manifiesto de manera dramática la enorme dependencia de los aliados europeos de las capacidades militares norteamericanas y el creciente desfase tecnológico entre los aliados de uno y otro lado del Atlántico. EEUU no sólo efectuó la práctica totalidad de los lanzamientos de misiles y una mayor parte de las acciones desde el aire, sino que fue el Pentágono el que tuvo la responsabilidad principal en la selección de los objetivos a batir. Solamente EEUU (y en parte el Reino Unido) disponía de algunos de los elementos esenciales de la guerra moderna: mando, control, comunicaciones e inteligencia (C4) y munición de precisión guiada. Los ejércitos europeos, numerosos pero principalmente preparados para misiones propias de la Guerra Fría, se vieron confrontados de repente a la realidad de un entorno estratégico totalmente diferente que requiere una revisión a fondo de la estructura y dotación de sus fuerzas armadas.

Aunque durante el conflicto muchos aliados reiteraron que la intervención de la OTAN no debía tomarse como precedente, la realidad es que fue inevitable que influyera en las discusiones sobre algunas de las cuestiones más delicadas del CE, tales como la inclusión de las nuevas misiones de gestión y de respuesta a crisis entre las llamadas “tareas fundamentales” de la Alianza; la necesidad o no de autorización del Consejo de Seguridad de la ONU para la utilización de la fuerza en operaciones distintas de la defensa colectiva (las llamadas, en la jerga otánica “operaciones no-artículo 5”); la relación entre la OTAN y Rusia y la elaboración de los conceptos operativos para las fuerzas de la Alianza.

La repercusión de la intervención militar contra la RFY ha sido especialmente importante en dos cuestiones: el fuerte impulso que se ha dado en los últimos meses al desarrollo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECS), plasmado en las decisiones de la propia Cumbre de Washington y de los Consejos Europeos de Colonia y de Helsinki y, ligado con lo anterior, el desarrollo de las capacidades militares aliadas a través de la llamada “Iniciativa de Capacidades de Defensa” (ICD), lanzada en Washington. El desarrollo de la PECS y de la ICD constituye un

enorme desafío para los aliados europeos, que deben transformar profundamente sus fuerzas armadas y dotarlas de las capacidades necesarias para que éstas puedan asumir de forma eficaz todo el espectro de misiones, tanto las tradicionales de la defensa colectiva como las nuevas de gestión y de respuesta a crisis. Esto requerirá gastar más y mejor.

El Secretario norteamericano de Defensa, Sr. Cohen, explicó de manera gráfica el problema en el discurso pronunciado en la reunión informal de Ministros de Defensa aliados celebrada en Vilamoura (Portugal) en septiembre de 1998 al señalar que *“la Alianza no puede afrontar las amenazas del 2011 con tanques, aviones, buques y soldados preparados para el combate de 1991”*.

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE 1991

La Alianza Atlántica nació en 1949 para hacer frente a la creciente amenaza soviética, aunque sus fines políticos eran más amplios: la constitución de un vínculo permanente de seguridad entre Norteamérica y Europa Occidental (1). Durante más de 40 años la Alianza mantuvo con gran éxito la defensa y la cohesión aliadas y el vínculo transatlántico a pesar de los intentos soviéticos de debilitarlos (como ocurrió, por ejemplo, durante la crisis llamada de los “euromisiles” a comienzos de los 80).

Durante la Guerra Fría, la Alianza basó su doctrina militar en la existencia de la amenaza de un ataque masivo proveniente del Este, en la que la defensa territorial lo era todo. Por ello, la doctrina desarrollada llevaba por nombre *“El Concepto Estratégico para la Defensa del Área del Atlántico Norte”*. En 1957 se aprobó un nuevo Concepto Estratégico, el MC 14/2, basado en la doctrina de la “represalia masiva”: la OTAN respondería a cualquier agresión mediante la utilización de todos los medios a su alcance, convencionales y nucleares. A éste le sucedió años después el MC 14/3, que centraba la estrategia aliada en dos conceptos: la “defensa avanzada” y la “respuesta flexible”. La respuesta no tenía ya que ser siempre masiva, sino que se mantenía en la mente del potencial agresor la incertidumbre sobre los medios que utilizaría la Alianza en caso de ataque; de esta forma se intentaba disuadir toda agresión porque ésta supondría

(1) Algunos comentaristas definieron esos objetivos políticos en términos escasamente diplomáticos. Destaca la famosa frase de Lord Ismay: *“NATO was created to keep the Americans in, the Russians out and the Germans down”*.

para el agresor tener que asumir riesgos incalculables. A diferencia de los CE,s posteriores, ambos documentos eran secretos.

Cuando se inició la era de la distensión, se intentó adaptar la doctrina aliada. Así, en 1967 el Informe Harmel estableció el principio de defensa y diálogo, incluyendo en éste el control de armamentos, como los dos pilares de la política de seguridad aliada.

La caída del muro de Berlín y los dramáticos acontecimientos que siguieron a la misma (reunificación alemana, transformaciones democráticas en los países de Europa Central y Oriental, disolución del Pacto de Varsovia) trastocaron toda la estrategia aliada. De repente, la Alianza se había quedado sin enemigo. Se plantearon entonces dos alternativas: declarar que la "misión estaba cumplida" y proceder a la disolución de la Alianza, como había ocurrido con el Pacto de Varsovia, o mantenerla pero llevando a cabo una profunda adaptación y transformación de la misma. Pronto, los aliados optaron por lo segundo, al tener en cuenta la enorme utilidad de lo conseguido a lo largo de más de 40 años de cooperación en el terreno militar entre ellos y el deseo de preservar una institución que encarnaba como ninguna otra el vínculo transatlántico. Se reconoció además que subsistían algunos de los viejos riesgos (ya no se calificaban de "amenazas") y se planteaban otros nuevos de diversa índole que requerían una capacidad de respuesta por parte de los aliados.

En la Cumbre de Roma de 1991 se aprobó un nuevo CE, que por primera vez fue hecho público. Este documento comenzaba describiendo el nuevo entorno estratégico, dando cuenta de los enormes cambios acaecidos en Europa. Detallaba a continuación los desafíos y riesgos para la seguridad; reconocía que no existía ya el riesgo de un ataque masivo en Europa Central y destacaba que los riesgos eran ahora "multiformes y multi-direccionales", calificándolos de "difíciles de predecir y de evaluar". Era menos probable un ataque directo contra el territorio de los aliados pero existía la posibilidad de que conflictos acaecidos en la periferia debidos a dificultades económicas, políticas o sociales, a rivalidades étnicas o religiosas desembocasen en conflictos armados que pudieran afectar al territorio aliado. Otros riesgos eran la proliferación de armas de destrucción masiva (que se relacionaba expresamente con los países de la región mediterránea), la interrupción del flujo de recursos vitales y posibles actos de terrorismo y sabotaje.

Sin embargo, en el CE no se sacaba ninguna consecuencia de todo ello, lo que era reflejo del largo y enconado debate interno sobre la posi-

bilidad o no de que la Alianza actuara “fuera de área”. Se daba por primera vez carta de naturaleza al concepto de “gestión de crisis”, pero sin que se indicara la posibilidad de que la OTAN como tal pudiera realizar operaciones de mantenimiento de la paz.

Con respecto a la Unión Soviética, se destacaba el deseo de mantener relaciones que no fueran ya de adversarios, pero advirtiendo que seguía constituyendo una fuente de riesgo por la incertidumbre de su proceso de cambio interno y por seguir disponiendo de las fuerzas convencionales mayores de Europa y de un amplio arsenal nuclear. Por todo ello, se establecía como una de la “Tareas Fundamentales” de la Alianza “*el mantenimiento del equilibrio estratégico en Europa*”.

En el CE de 1991, se formuló por primera vez el “concepto amplio de seguridad”, reconociéndose que la seguridad y la estabilidad no dependían solamente de los medios militares, sino también de una serie de factores políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales, todos ellos relacionados entre sí. Se cambiaron los principios en los que se basaba la relación con los antiguos adversarios, que dejaron de centrarse en la Doctrina Harmel para pasar a depender de estructuras de cooperación acompañadas de la necesaria disuasión. Se tenían en cuenta además las negociaciones sobre control de armamentos (principalmente las relativas a la reducción de fuerzas convencionales en Europa).

En cuanto a la gestión de crisis, se subrayaba la importancia de la actuación preventiva y de la acción coordinada entre las instituciones internacionales concernidas, entre las que destacaba a la CSCE, la ONU, la CE y la UEO.

En la Parte II del CE de 1991, se formulaban por primera vez los objetivos y las funciones de seguridad de la Alianza. *El objetivo esencial* de la OTAN era la salvaguardia de la libertad y la seguridad de todos sus miembros, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La Alianza encarnaba el vínculo transatlántico, en el sentido de que la seguridad de América del Norte estaba permanentemente ligada a la de Europa. La seguridad entre los aliados era indivisible y ello debía plasmarse en la solidaridad y la cooperación diaria política y militar entre los aliados. La seguridad se alcanzaba mediante un esfuerzo colectivo permanente. A continuación se definían las *tareas fundamentales de la Alianza*. Estas eran cuatro:

- I. Constituir uno de los fundamentos indispensables para un entorno de seguridad estable en Europa, basado en la expansión de las

instituciones democráticas y el compromiso con la solución pacífica de las disputas, en el que ningún país pueda ser capaz de intimidar o ejercer coerción sobre ninguna nación europea o imponer su hegemonía mediante la amenaza o el uso de la fuerza.

- II. Servir, como se indica en el Art. 4 del Tratado del Atlántico Norte, de foro transatlántico para consultas entre los aliados sobre cualesquiera cuestiones que afecten a sus intereses vitales, incluyendo posibles acontecimientos que produzcan riesgos para la seguridad de los miembros, y para la apropiada coordinación en áreas de preocupación común.
- III. Disuadir y defender contra cualquier amenaza de agresión contra el territorio de cualquier Estado miembro de la OTAN.
- IV. Preservar el equilibrio estratégico en Europa.

La primera tarea fundamental venía a reflejar el nuevo orden en Europa, en el que de la “soberanía limitada” se había pasado a la profunda transformación política y económica de los países anteriormente situados en la órbita soviética. La cuarta tarea reflejaba el peligro residual que representaba el poder militar, convencional y nuclear, de la todavía existente URSS. La segunda y tercera tareas reproducían los compromisos de los artículos 4 y 5 del Tratado de Washington.

En la Parte IV se establecían las Directrices para la Defensa. En ella se completaba la formulación sobre la naturaleza de la Alianza al señalar que *“la Alianza es puramente defensiva en su propósito: ninguna de sus armas será nunca utilizada excepto en defensa propia y no se considera como adversaria de nadie”*.

Las Fuerzas Armadas aliadas realizaban misiones distintas según las situaciones, *de paz, crisis y guerra*. En tiempo de paz, además de guardar contra un ataque, las misiones incluían la participación en actividades creadoras de confianza en Europa, la verificación de los acuerdos de control de armamentos y la contribución a la estabilidad global mediante la provisión de fuerzas a misiones de las Naciones Unidas. En caso de crisis, debían estar preparadas para responder reforzando las actuaciones políticas. En cuanto a la guerra, se reconocía la improbabilidad de un conflicto generalizado, por lo que se encomendaba a las fuerzas aliadas la tarea de proporcionar seguridad frente a riesgos potenciales al nivel mínimo necesario, pero disponiendo de capacidades suficientes.

El CE daba directrices para el *dispositivo de fuerzas*. Se reconocía la necesidad de reducir la dimensión y grado de disponibilidad de esas fuerzas, cambiando su posición de defensa lineal a otra en la que se tuvieran en cuenta las posibilidades de aparición de riesgos procedentes de orígenes geográficos diferentes. Esto requería más flexibilidad y movilidad de las unidades y mayor capacidad de refuerzo en cada mando aliado. Las fuerzas convencionales de cada país se clasificaban en *fuerzas de reacción inmediata y rápida, fuerzas principales de defensa y fuerzas de aumento o de refuerzo*.

Por lo que respecta a las fuerzas nucleares, se les seguía otorgando un “papel único” como instrumento de disuasión; se reflejaba la drástica reducción del arsenal nuclear aliado (tanto estratégico como, sobre todo, sub-estratégico), admitiéndose que las circunstancias en que podrían ser utilizadas estas armas eran muy remotas.

¿POR QUÉ LA REVISIÓN DEL CE?

Poco tiempo después de la aprobación en Roma del CE, las circunstancias lo fueron dejando parcialmente obsoleto. La Unión Soviética quedó disuelta y aparecieron una serie de nuevos Estados independientes. La antigua Yugoslavia inició un doloroso proceso de desintegración, con terribles conflictos armados en Croacia y en Bosnia-Herzegovina. En este último se produjo la primera intervención armada de la OTAN desde su fundación (bombardeos de agosto de 1995), que dio paso a los acuerdos de Dayton y al posterior despliegue de fuerzas de pacificación dirigidas por la OTAN bajo mandato del Consejo de Seguridad (IFOR, SFOR). Se consagraba así la actuación de la OTAN “fuera de área”, con lo que ésta adquiría una nueva dimensión (recogida en la conocida frase del Senador norteamericano Richard Lugar: “NATO has to go out of area or out of business”).

En paralelo, la propia Alianza inició, a partir de la Cumbre de Bruselas de enero de 1994, un amplio proceso de *adaptación interna*, que comprendía el establecimiento de una nueva estructura de mandos así como el desarrollo del concepto CJTF y de la Identidad Europea de Seguridad y de Defensa dentro de la Alianza. Al mismo tiempo procedía a su *adaptación externa* mediante la creación de la Asociación para la Paz y el Consejo de Asociación Euroatlántica con los antiguos miembros del Pacto de Varsovia, la firma del Acta Fundacional con Rusia, la firma de una Carta de asociación con Ucrania y desarrollo de un Diálogo Mediterráneo con los países de su Ribera Sur.

La Alianza ya había procedido a adaptar los aspectos militares del CE mediante la aprobación, en mayo de 1996, del documento MC 400/1 *“Directiva de las Autoridades Militares para la Aplicación Militar de la Estrategia de la Alianza”*. Este documento exponía de forma muy completa los principales elementos de la doctrina militar de la Alianza, adaptándola a las circunstancias del momento.

Un año después de la aprobación del MC 400/1, dos hechos convinieron a los aliados de la necesidad de proceder a esta nueva revisión del CE. Por un lado, la puesta en marcha de un nuevo proceso de ampliación de la OTAN, con la decisión tomada en la Cumbre de Madrid en Julio de 1997 de invitar a adherirse a la Alianza a Polonia, la República Checa y Hungría (adhesión que se formalizó en la Cumbre de Washington), formulando simultáneamente el llamado “principio de la Puerta Abierta”, es decir, la posibilidad de que la Alianza continuara ampliándose en el futuro. Por otro, la nueva relación con Rusia, basada en el Acta Fundacional sobre Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad.

De hecho, el aspecto más difícil de abordar por la Alianza desde que inició su proceso de renovación ha sido la relación con Rusia. Este país esperaba que a la disolución del Pacto de Varsovia siguiera, en justo paralelismo, la disolución de la OTAN. No sólo no ocurrió esto, sino que la Alianza amplió el número de sus miembros y el ámbito de sus funciones. En Rusia se ha llegado a considerar que algunas acciones de los aliados —intervenciones en Bosnia y Kosovo, ampliación, inicio en EEUU de un programa de defensa contra misiles— forman parte de una política bien planificada para dejarla aislada, reducir su papel como miembro permanente del Consejo de Seguridad e impedir su recuperación como gran potencia.

Por parte aliada se trató de reducir esa irritación ofreciendo a Rusia una estrecha colaboración con la OTAN (2). Ante la negativa rusa de establecer un programa de cooperación a través de la Asociación para la Paz, se negoció y firmó en mayo de 1997 el Acta Fundacional sobre Relaciones Mutuas, Cooperación y Seguridad. El Acta comprendía una serie de compromisos de carácter político, asumidos al más alto nivel, por el que

(2) De hecho de lo que se trataba era de intentar evitar que Rusia se sintiese aislada, completando su progresiva incorporación a las diversas instancias de cooperación internacional: Consejo de Europa, FMI y BIRD, Club de París, G-8 y OCDE (en este caso con estatuto de observador).

los aliados acordaban con Rusia la posibilidad de consultar, cooperar e incluso de llevar a cabo "acciones comunes", pero sin darle derecho de veto o "droit de regard" sobre las acciones aliadas. Precisamente por ello quedaron frustradas las aspiraciones de Moscú, que siempre ha deseado que el Consejo Conjunto Permanente (órgano encargado de supervisar la aplicación del Acta Fundacional) sea un foro para la toma de decisiones con los aliados, de igual a igual, (por ejemplo, en la conducción de las operaciones en Bosnia y en Kosovo) (3). En la práctica, la cooperación entre la OTAN y Rusia ha sido bastante buena, sobre todo sobre el terreno, como es el caso de las operaciones en Bosnia y Kosovo en las que participan contingentes de fuerzas rusas.

La revisión del CE constituyó por tanto un elemento más del nuevo esquema de seguridad en Europa que la Alianza desea construir. La decisión de revisar este documento se tomó pocos días después de la firma en París del Acta Fundacional. En la reunión ministerial de Sintra de finales de mayo de 1997, los ministros declararon que, reconociendo los cambios habidos en el entorno estratégico desde 1991, la Alianza procedería a la revisión de su Concepto Estratégico para asegurar su plena adecuación a la nueva situación y a los nuevos desafíos. Esta decisión fue confirmada en la Cumbre de Madrid de Julio del mismo año. Ante las reticencias de algunos aliados, la revisión se planteó de forma muy prudente (*"examen y puesta al día si resultara necesario"*).

En la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores aliados de diciembre de 1997 se aprobaron los "términos de referencia" por los que debía guiarse esta revisión. Se indicaba que había que tomar en consideración los cambios en el entorno de seguridad en Europa desde 1991, preservar aquellos aspectos que seguían siendo consecuentes con dicho entorno,

(3) La propia Acta Fundacional trataba de responder a los temores manifestados por Rusia con respecto a la ampliación de la OTAN, al recoger la llamada "doctrina de los tres noes" (*"En el actual entorno de seguridad, la Alianza no tiene intención, proyecto o razón para desplegar armas nucleares en el territorio de los nuevos miembros"*). En ella se mencionaba además la Declaración aliada de 14 de marzo de 1997 (*"En el actual contexto de seguridad, la Alianza cumplirá su función de defensa colectiva y sus otras misiones velando por asegurar la interoperabilidad, la integración y la capacidad de refuerzo necesarias, más que mediante un estacionamiento permanente suplementario de fuerzas de combate"*). Esto se completó con ocasión de la adaptación del Tratado FACE en la Cumbre de la OSCE celebrada en Estambul en Noviembre de 1999. Los tres nuevos aliados, junto con Eslovaquia, Alemania y Bielorrusia asumieron el compromiso político de congelar sus techos territoriales de equipos limitados por el referido Tratado mientras se mantuvieran las actuales circunstancias de seguridad. La Alianza no hacía sin embargo concesiones sobre el principio mismo de su ampliación.

confirmar el compromiso con la tarea fundamental de la defensa colectiva y el vínculo transatlántico y tener en cuenta la adaptación interna y externa de la Alianza, así como sus nuevas misiones.

Procederemos a examinar seguidamente los principales aspectos de este nuevo documento que, en todo caso, debe ser contemplado junto con los demás documentos aprobados en la Cumbre de Washington, principalmente el Comunicado de la misma.

EL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO. LA RAZÓN DE SER DE LA ALIANZA

Como ya se ha indicado, el Concepto Estratégico es un documento en el que se intenta explicar por qué y para qué existe la Alianza. Durante más de cuarenta años, esa razón de ser había sido la defensa de los aliados frente a una gran amenaza exterior claramente identificada. Ahora, la realidad había sobrepasado a la doctrina y la Alianza había tenido que adaptarse a un entorno estratégico radicalmente distinto.

El propio CE de 1991 reconocía que la seguridad de los aliados podía verse afectada por acontecimientos que tuvieran lugar fuera de su territorio (tal como éste era descrito en el Artículo 6 del Tratado de Washington). Ahora, lo que había que constatar además era que la Alianza había decidido no quedarse cruzada de brazos y había procedido a actuar para tratar de influir positivamente en ese entorno. La OTAN realizaba una labor de “extensión de estabilidad” más allá de su “área de responsabilidad” mediante su ampliación hacia el Este, la realización de operaciones de apoyo a la paz, el desarrollo de un amplio esquema de cooperación y asociación con los países de Europa Central y Oriental, incluyendo a Rusia y a Ucrania, y el establecimiento de un diálogo político con una serie de países de la ribera sur del Mediterráneo.

Precisamente para marcar ese corte radical con el pasado y enviar el mensaje de la nueva OTAN se decidió que en el nuevo CE los aliados explicarían al comienzo del documento cuál es la “razón de ser” de la Alianza. Por ello, en la primera parte del documento se describen cuáles son sus *Propósitos* y *Tareas* lo que representa un cambio en la estructura con respecto al CE de 1991, en el que se comenzaba describiendo el “Contexto Estratégico”, es decir el marco de las relaciones internacionales en el que actuaba la Alianza.

El nuevo CE señala que el propósito esencial de la OTAN, como se establece en el Tratado de Washington, es *“la salvaguardia de la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares”* (nótese que se suprime la frase *“de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas”* que figuraba en el CE de 1991). Se reitera el principio de la indivisibilidad de la seguridad entre europeos y norteamericanos (*“la Alianza encarna el vínculo transatlántico, en virtud del cual la seguridad de América del Norte está permanentemente ligada a la seguridad de Europa”*).

Se recuerda que la consecución de este fin primordial puede ser puesto en peligro por crisis y conflictos que afectan a la seguridad del área Euro-Atlántica. *“La Alianza, por tanto, no sólo asegura la defensa de sus miembros sino que contribuye a la paz y la estabilidad en esta región”*.

La “nueva OTAN” define una nueva política de seguridad que no se basa ya sólo en la defensa colectiva, sino que ha ampliado considerablemente el ámbito de sus tareas para incluir otras como la prevención de conflictos y la gestión de crisis; la cooperación con terceros estados en el terreno de la seguridad y la defensa y la acción para hacer frente al riesgo causado por la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas). Todos los aliados coincidían plenamente en destacar la importancia de estas nuevas misiones, pero no había unanimidad sobre si todas o algunas de ellas debían ser consideradas como “Tareas Fundamentales” de la OTAN, junto a las cuatro ya enunciadas en 1991.

Algunos aliados respondían a esta pregunta negativamente alegando que la OTAN no es una “organización de mantenimiento de la paz” y que la inclusión de las nuevas misiones podía diluir el compromiso esencial con la defensa colectiva. Otros señalaban que había que distinguir entre las misiones artículo 5 (defensa colectiva) y las no-artículo 5 (operaciones de apoyo a la paz, entre otras), ya que las primeras tenían carácter obligatorio (había que acudir en defensa del aliado agredido) y, en cambio, las segundas se llevaban a cabo sobre la base de una participación voluntaria por parte de cada aliado. Además, si se incluían estas misiones entre las fundamentales, se abría la vía a la evolución de la Alianza desde una organización de defensa colectiva a otra de “seguridad colectiva”, en competencia con otras organizaciones relevantes como las Naciones Unidas.

Frente a ello, otros señalaban que si la Alianza decide llevar a cabo una operación de mantenimiento de la paz o de respuesta a crisis, el mantenimiento de la solidaridad y de la cohesión aliadas resultan esenciales, tanto

como en la defensa colectiva. De otro modo, esas operaciones se convertirían en meras “coaliciones voluntarias”.

Al final, prevaleció la idea de que estas nuevas tareas son precisamente las que refuerzan la imagen de una Alianza transformada y por ello debían ser también consideradas como Tareas Fundamentales. En el texto adoptado en Washington aparecen como una nueva *Cuarta Tarea Fundamental*, tras la defensa colectiva:

La Alianza manifiesta su disposición a actuar para reforzar la seguridad y la estabilidad en el área Euro-Atlántica. Esta nueva Tarea se realiza de dos maneras: por un lado, mediante la disposición, caso por caso y por consenso, y en conformidad con el Art. 7 del Tratado de Washington, a contribuir efectivamente a la prevención de conflictos y la gestión de crisis, incluyendo operaciones de respuesta a crisis (4); por otro, promoviendo una amplia asociación, cooperación y diálogo con otros países del área Euro-Atlántica con el fin de incrementar la transparencia, la confianza mutua y la capacidad para actuar en común con la Alianza.

A nuestro juicio, está justificado que se haya definido esta nueva Tarea Fundamental. Las nuevas misiones, especialmente las de apoyo a la paz, son complementarias de la defensa colectiva. Bosnia y Kosovo han puesto de manifiesto que los acontecimientos que tienen lugar más allá de las fronteras territoriales de la OTAN pueden afectar a la seguridad de sus miembros. También es cierto que hoy día las fuerzas armadas de los aliados deben estar preparadas para llevar a cabo operaciones de paz y de respuesta a crisis a la vez que para defender su propio territorio.

El sistema de planeamiento aliado hoy día es único, ya que incluye tanto las operaciones artículo 5 como las no-artículo 5. Estas últimas pueden llegar a ser más complejas ya que requieren un despliegue de fuerzas lejos de sus bases, con los adecuados elementos de transporte, apoyo logístico, inteligencia y mando y control. Además, en algunas de estas operaciones puede invitarse a participar a terceros países (socios PfP u otros), por lo que los programas de cooperación en tiempo de paz son clave par una debida preparación de los mismos.

(4) La expresión “operaciones de respuesta a crisis” es nueva. Hasta entonces sólo se habían utilizado expresiones como “operaciones de mantenimiento de la paz” u “operaciones de apoyo a la paz”. La expresión “operaciones de respuesta a crisis” surge a raíz de la intervención en Kosovo y tiene una connotación próxima a la “imposición de la paz”, incluyendo el uso de la fuerza.

Para España resulta muy satisfactorio que en esta Tarea Fundamental se incluyan “la asociación, la cooperación y el diálogo”, porque este último concepto se refiere a la relación de la Alianza con los países del área mediterránea, cuyo desarrollo es una de las principales prioridades españolas.

Se echa claramente en falta aquí una referencia a las otras instituciones y organizaciones internacionales que, como las Naciones Unidas, la UE o la OSCE, comparten con la Alianza la labor de preservar la seguridad y la estabilidad en Europa. La experiencia en Bosnia y en Kosovo demuestra que en la gestión de crisis la cooperación entre estas organizaciones es esencial. Por otra parte, desde la reunión ministerial de Oslo de 1992, la Alianza ha reiterado el compromiso de apoyar, caso por caso y por consenso, operaciones de mantenimiento de la paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU o la responsabilidad de la OSCE.

En el párrafo 27 del documento se alude ampliamente a estas otras organizaciones y se indica que “Nuestro objetivo es construir una arquitectura de seguridad en Europa en la que la contribución de la Alianza a la seguridad y la contribución de esas otras organizaciones internacionales sean complementarias y se refuercen mutuamente”.

La inclusión de esta nueva Tarea Fundamental implica en paralelo la desaparición de la Tarea que figuraba en cuarto lugar en el CE de 1991 (“*Preservar el equilibrio estratégico en Europa*”). Esta idea había quedado sobrepasada por la desaparición de la Unión Soviética. Las relaciones con Rusia son muy delicadas y empeñarse en mantener esta formulación hubiera enviado una equívoca señal que no contribuía al diálogo y la cooperación iniciados con ese país. Por otro lado, es evidente que los riesgos ya no provienen sólo del Este de Europa y no parecía oportuno que el dispositivo de fuerzas aliado siguiera basado en un concepto claramente obsoleto.

Se mantienen las tres primeras Tareas Fundamentales enunciadas en 1991, con ligeros retoques: la Alianza pasa a ser un foro “esencial” de consultas entre los aliados (segunda TF) y sigue siendo un “*instrumento para la defensa y la disuasión contra toda amenaza a un Estado miembro*” como se establece en los Artículos 5 y 6 del Tratado de Washington.

Nótese que no se habla aquí de “agresión contra el territorio de un Estado miembro” como se hacía en el CE de 1991, sino de “Estado Miembro”, que es un concepto más amplio. Pero la expresa referencia al

artículo 6 del Tratado parece dar a entender que los compromisos de la defensa colectiva no se extienden “fuera de área”.

En este contexto, cabe preguntarse si el nuevo Concepto Estratégico supone de alguna forma una modificación de los compromisos de defensa aliados que pueda tener repercusión sobre las Plazas españolas de Ceuta y Melilla. En el CE se señala claramente que el objetivo principal de la Alianza, que es la salvaguardia de la libertad y la seguridad de sus miembros, puede verse puesto en riesgo por crisis y conflictos que afecten a la seguridad del área Euro-Atlántica. En ese sentido, la paz y la estabilidad en áreas próximas a la misma, como es el norte de Africa, es muy importante. La Alianza ha decidido por ello promover activamente la estabilidad en esa zona mediante el Diálogo Mediterráneo, instrumento muy valioso para desarrollar relaciones de cooperación y crear un ambiente de confianza que aleje la probabilidad de un conflicto armado.

Ahora bien, llegado el caso muy improbable de una crisis que afectara a esas dos ciudades, España no debería estar sola. La realidad es que una acción armada contra esas dos ciudades españolas sin que la Alianza interviniera de alguna forma en ayuda de España supondría una grave quiebra de la solidaridad aliada y abriría una grave crisis en el seno de la OTAN.

En cierto modo, al hablar de “Estado Miembro” se está dando una mayor amplitud a la cobertura del Artículo 5. Es evidente, por ejemplo, que un ataque contra las fuerzas aliadas desplegadas “fuera de área” en una operación de paz (por ejemplo las que se encuentran en Bosnia ó Kosovo) sería un caso que requeriría la acción colectiva prevista en el Artículo 5.

ÁMBITO GEOGRÁFICO Y FUNCIONAL DE LA ACCIÓN DE LA ALIANZA

Los aliados reconocen en el nuevo CE que determinados hechos que tienen lugar fuera del área de responsabilidad de la Alianza, tal como dicha área se delimita en el Artículo 6 del Tratado de Washington, pueden tener repercusiones sobre su seguridad. Además, los nuevos riesgos pueden no sólo ser de índole militar sino que adoptan diversas formas, como pueden ser los actos de terrorismo o sabotaje (incluyendo el sabotaje informático), la interrupción de suministros esenciales, el deterioro medioambiental, la acción del crimen organizado o las migraciones masivas ocasionadas por guerras civiles y conflictos étnicos o religiosos.

En este contexto, se planteaba la cuestión de si la Alianza debería ocuparse sólo de los conflictos o crisis que surgiesen en su periferia o debería ampliar su ámbito de acción a cualquier parte del mundo. Esto último podría tener una cierta justificación, si tenemos en cuenta que nos encontramos en un mundo "globalizado" en el que cualquier crisis nos puede afectar de una forma u otra. ¿No estaría justificado que los aliados colaborasen por ejemplo en una acción militar contra narcotraficantes en América del Sur?

Desde el punto de vista funcional, la cuestión era determinar si la OTAN debería ocuparse de todas o algunas de las otras cuestiones no estrictamente relacionadas con la defensa (por ejemplo, el crimen organizado o el terrorismo internacional).

Estados Unidos fue el principal defensor de la posibilidad de que la Alianza pudiera actuar sin limitaciones. Ello respondía mejor a su papel preponderante en la OTAN, a sus intereses de potencia global y a sus malas relaciones con las Naciones Unidas. Además, existían algunos precedentes especialmente significativos: los norteamericanos sufrieron la "soledad" de la guerra de Vietnam y, en cambio, supieron construir eficazmente una coalición internacional contra Irak durante la Guerra del Golfo en 1991. Por otro lado, esta cuestión estaba relacionada con la creciente preocupación de Washington sobre la proliferación de armas de destrucción masiva en todo el mundo. Por todo ello, los norteamericanos proponían que en el CE se manifestara la disposición de los aliados a actuar colectivamente en defensa "de los intereses comunes" (5).

El principal problema que se planteaba sobre este punto era el hecho de que los intereses de los aliados, o al menos la visión concreta de los mismos, no siempre coincidían. Por ejemplo, las divergencias entre europeos y norteamericanos en cuanto a la política a seguir con Irak e Irán han sido grandes en los últimos años. La formulación general de que tenemos una "comunidad de intereses" no significa que automáticamente estemos de acuerdo sobre cuáles son y cómo debemos promover y defender esos intereses.

(5) En este punto, la Administración norteamericana respondía a las presiones del Congreso. Numerosos miembros del Senado, cuando se discutió en dicha Cámara la ratificación de los Protocolos de Adhesión a la OTAN de Polonia, la República Checa y Hungría, señalaron que era preciso replantear los objetivos de la Alianza en el nuevo entorno estratégico. Si los EEUU debían seguir comprometidos con la defensa de los aliados europeos, en justa reciprocidad éstos debían apoyar a EEUU en la defensa de sus intereses en todo el mundo.

Tras muchas discusiones se impuso la idea de que es preciso establecer una limitación geográfica y funcional a la actuación de la OTAN, pero con cierta flexibilidad. El nuevo CE indica que una de las tareas fundamentales de la OTAN es el mantenimiento de la estabilidad “del área Euro-Atlántica”: Aunque ésta no se define (¿va desde el Atlántico Occidental a los Urales? ¿Incluye el área del Mediterráneo?), no cabe duda de que constituye una limitación (6). Ello no es óbice para que los aliados puedan consultar, de acuerdo con el Artículo 4 del Tratado de Washington, sobre cualquier cuestión que afecte a los intereses vitales de su seguridad, aunque ésta tenga lugar fuera del espacio Euro-Atlántico y aunque verse sobre riesgos (terrorismo, sabotaje informático, movimientos incontrolados de población, crimen organizado) que se salgan del ámbito estrictamente militar. Es evidente que la mayoría de los aliados se resisten a ir más allá de las meras consultas para tratar estas cuestiones.

La única mención que se hace en el texto de “los intereses comunes” es en el párrafo 7, pero la idea queda suficientemente matizada por ser éste un apartado referente al vínculo de seguridad transatlántico, con lo que queda claro que no estamos hablando de ningún tipo de acción que no tenga que ver con la defensa colectiva.

EL PROBLEMA DEL MANDATO. EL POSIBLE DERECHO DE INTERVENCIÓN POR RAZONES HUMANITARIAS

Durante los casi cuarenta años en los que la Alianza se ocupó exclusivamente de la defensa colectiva de sus miembros, no se planteó la cuestión de la base jurídica de su posible actuación. La cuestión se ha puesto sobre el tapete cuando la Alianza ha decidido ampliar el ámbito de sus misiones, incluyendo las operaciones de respuesta a crisis (es decir, de imposición de una determinada solución política a una crisis mediante el uso de la fuerza), lo que le ha llevado a adquirir en parte el papel de organización de seguridad colectiva.

El “ius ad bellum”, que en el s. XIX llegó a verse plasmado en la conocida frase de Clausewitz de que “la guerra es la continuación de la política

(6) Notemos que en el texto se habla de la “seguridad del área Euro-Atlántica”, lo que sin duda da a ésta una cierta mayor amplitud que si se dijera “en el área Euro-Atlántica”. Algunos han señalado que este área, en su dimensión sur, podría llegar hasta el desierto africano.

pero por otros medios”, quedó extraordinariamente limitado a partir de 1919 (Art 11.1 del Pacto de la Sociedad de Naciones, el Pacto de París — Pacto Briand-Kellog— de 1928) y, sobre todo, a partir de junio de 1945, con la Carta de las NNUU.

El Art. 2 p. 4 de la Carta señala que “Todos los Estados se abstendrán en sus relaciones internacionales de la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado, o en cualquier otra forma que sea incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”. Este precepto establece una prohibición absoluta de utilización de la fuerza en las relaciones internacionales. En la propia Carta solamente se admiten dos excepciones: la legítima defensa individual ó colectiva en respuesta a un ataque armado (Art. 51) y la empleada bajo mandato del Consejo de Seguridad de las NNUU, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, en los casos de amenaza a la paz internacional ó actos de agresión. La competencia para autorizar el uso de la fuerza queda claramente centralizada en las NNUU (7).

Como hemos visto anteriormente, una de las principales características de la “nueva OTAN” es precisamente su disposición a llevar a cabo operaciones de mantenimiento o apoyo a la paz, o de respuesta a crisis fuera de su área de responsabilidad. En estas operaciones puede plantearse la necesidad de utilizar la fuerza (8), y por ello es preciso definir su base legal. La cuestión no tiene duda si éstas acciones cuentan con el respaldo de una Resolución del Consejo de Seguridad que autorice la operación, incluyendo el posible uso de la fuerza. De hecho, la Alianza ya previó en el Comunicado ministerial de Oslo de 1992 y en la Declaración de la Cumbre de Bruselas de 1994 la posibilidad de llevar a cabo, caso por caso y por consenso, operaciones de mantenimiento de la paz y otras bajo la autoridad del Consejo de Seguridad o la responsabilidad de la OSCE.

La cuestión se plantea cuando no se cuenta con dicha autorización (por ejemplo, por existir una situación de bloqueo en el Consejo de Seguridad)

(7) El Art. 53 señala que: *“El Consejo de Seguridad autorizará para llevar a cabo acciones coercitivas bajo su autoridad a acuerdos o agencias regionales, cuando lo estime apropiado. Pero no se realizará ninguna acción coercitiva bajo acuerdos regionales o por agencias regionales sin la autorización del Consejo de Seguridad”.*

(8) No hablamos aquí de operaciones como las de salvamento o rescate (incluso aquéllas en las que no se cuente con el consentimiento del Estado en el que estas acciones se realizan) o la posible acción de la Alianza en ayuda de un socio PFP que sufra una agresión por parte de otro Estado, ya que en esos casos la actuación aliada estaría amparada por el principio del “estado de necesidad” o por el art. 51 de la Carta.

y se producen hechos de extrema gravedad que pueden llevar al convencimiento de las naciones aliadas de que existe una obligación moral de intervención. En tales casos ¿cuál sería la base legal para que la OTAN pudiera actuar?. Hay que tener en cuenta que la realidad internacional ha cambiado mucho desde 1945; existen hoy bastantes menos casos de agresiones armadas de un Estado contra otro que conflictos internos, de carácter político, étnico o religioso, que pueden crear situaciones en las que llegue a resultar aconsejable intervenir para poner fin a la violación masiva y flagrante de los derechos más elementales de los ciudadanos.

El Art. 2 p. 4 no prohíbe el uso de la fuerza por los estados dentro de sus fronteras contra sus propios ciudadanos pero, en determinadas ocasiones, dependiendo del caso, el Estado al usar la fuerza puede haber incurrido en violación grave de las reglas del derecho internacional, en particular de las disposiciones que prescriben el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. La Carta se refiere a ellas al enunciar los Propósitos de las NNUU (Art. 1.3) y en el Art. 55.C. Estas normas limitan la libertad de acción del Estado contra su propia población o parte de la misma en un conflicto interno. Así fue determinado por las NNUU en el caso de Sudáfrica (Res. 1 Abril 1960, caso incidentes en Sharpeville). Además, los conflictos internos pueden tener una dimensión internacional (9).

En la discusión sobre el nuevo CE, las posiciones de las naciones aliadas eran enormemente divergentes, incluso encontradas. Por un lado, algunos aliados insistían en preservar claramente las competencias del Consejo de Seguridad (es decir, que la Alianza no pueda hacer uso de la fuerza contra un tercer Estado sin autorización expresa de dicho órgano de las N.U.). En cambio, algunos otros, partidarios de una Alianza con competencia geográficamente amplia y sometida a las mínimas restricciones legales, afirmaban que era preciso que la OTAN tuviera la máxima flexibilidad a la hora de tomar decisiones y de llevar a cabo operaciones de respuesta a crisis fuera de área. Otros, en fin, eran partidarios de bus-

(9) Es significativo que la Res. 1199 reconocía la dimensión no sólo interna, sino también internacional del conflicto de Kosovo, al afirmar que *"el deterioro de la situación en Kosovo, RFY, constituye una amenaza a la paz y la seguridad en la región"* y que el Consejo de Seguridad actúa *"bajo el Capítulo VII de la Carta de las NNUU"*.

Pero también es verdad que en la referida Resolución 1199 el C.S. señalaba que, si las medidas concretas exigidas en la misma a las Partes no eran tomadas, *"considerará nueva acción y medidas adicionales para mantener y restaurar la paz y la estabilidad en la región"*.

car formulaciones no excesivamente rígidas que, respetando la legalidad internacional, dejaran a la OTAN un cierto margen de actuación en situaciones excepcionales y específicas, aunque no se contara con autorización expresa del C.S.

Toda esta discusión se producía además con el telón de fondo de la intervención militar de la OTAN en curso en aquellos momentos, lo que daba a todo el tema una dimensión bastante urgente y dramática.

En el orden internacional, la posibilidad de utilizar la fuerza sin autorización del C.S por razones humanitarias no está claramente admitida. El Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) no ha reconocido hasta ahora la existencia de un derecho de intervención de ese tipo (10). En el caso de Nicaragua (1986) el Tribunal reafirmó el principio general de la prohibición del uso de la fuerza, que consideró no sólo parte del derecho internacional positivo vigente (la Carta) sino también del derecho consuetudinario. Incluso llegó a señalar que el derecho internacional no permite el uso de la fuerza armada para garantizar el respeto de los derechos humanos en otro Estado (11).

En el caso de la intervención en Kosovo, como hemos señalado anteriormente, las resoluciones 1160 y 1199 (1998) determinaron que la situación humanitaria en la provincia serbia constituía una amenaza a la paz internacional y destacaron la necesidad de impedir una catástrofe humana. Pero ninguna de esas resoluciones autorizó expresamente el uso de la fuerza contra la RFY. También es cierto que el 14/4/99, el C.S. rechazó, por 12 votos contra 3 (Rusia, China y Namibia) un proyecto de resolución presentado por Rusia que pretendía condenar la intervención de la OTAN como contraria al Art. 2 p. 4 de la Carta.

El TIJ todavía no se ha pronunciado sobre la demanda presentada por la RFY contra algunos países de la OTAN. En su orden preliminar, de 2 de junio de 1999, el Tribunal rechazó la solicitud de medidas provisionales pedida por Belgrado pero, al mismo tiempo, se manifestaba *"profundamente preocupado por el uso de la fuerza en Yugoslavia.... En las presen-*

(10) Sobre este tema véase el excelente estudio del Instituto Danés de Asuntos Internacionales: *"Humanitarian Intervention, Legal and Political Aspects"* (1999). También, *"El Marco Jurídico Internacional en materia de Uso de la Fuerza: Ambigüedades y Límites"*, Romualdo Bermejo García, Universidad de Navarra 1993.

(11) *"En cualquier caso, si bien los Estados Unidos pueden formar su propia estimación sobre la situación del respeto de los derechos humanos en Nicaragua, el uso de la fuerza no podría ser el método apropiado para controlar o asegurar ese respeto"*.

tes circunstancias dicho uso plantea cuestiones muy serias de derecho internacional”.

Desde el punto de vista jurídico parece claro que el Derecho Internacional vigente no prevé la posibilidad de intervención militar contra un país (por razones humanitarias u otras) sin la debida autorización del Consejo de Seguridad (órgano central, que no conviene sea debilitado) (12). Pero la realidad puede en ocasiones ir más allá de lo que está contemplado en el derecho positivo. Puede haber circunstancias realmente excepcionales que lleguen a hacer legítima una intervención, cuando el C.S. no pueda actuar por falta de acuerdo entre sus miembros permanentes. Los conceptos clave en estos casos deberán ser la necesidad extrema y la proporcionalidad en la forma como se utiliza la fuerza (entre objetivos a lograr y medios empleados). La experiencia demuestra que en muchos conflictos armados, la que más sufre es precisamente la población civil. Esto ha llevado a la formulación de la doctrina que el Ministro canadiense de Asuntos Exteriores, Sr. Axworthy, denomina “seguridad humana”, es decir la preocupación primordial por la seguridad de las personas cuando se definen los principios de la paz y la seguridad internacionales.

Es imposible establecer una doctrina “a priori” sobre este punto, por lo que habrá que juzgar las circunstancias de cada caso, rechazándose plenamente cualquier intento de considerar la acción aliada contra la RFY en el conflicto de Kosovo como un precedente.

De hecho, la acción aliada en Kosovo no puede estar exenta de crítica. En primer lugar por la propia lentitud de dicha acción, que fue en parte una de las causas de que el conflicto se agravara extraordinariamente (13). En segundo lugar por la falta de objetivos políticos claros, aparte del cese de la violencia serbia contra la población civil albano-kosovar. El estatuto del territorio ha quedado en el limbo, lo que alienta los anhelos independentistas de los albano-kosovares y dificulta la creación de una sociedad en la que las diferentes etnias acepten convivir (desde el fin de la intervención aliada se ha producido una “limpieza étnica” al revés, con la expulsión de

(12) Algunos países, como el Reino Unido, están intentando desarrollar en el marco de la ONU una doctrina de intervención por razones humanitarias que confiera legalidad a las operaciones militares que puedan efectuarse en el futuro. En tal caso el uso de la fuerza debería ser colectivo y proporcionado, es decir el estrictamente necesaria para lograr el objetivo de impedir una catástrofe humana.

(13) La experiencia de Bosnia hubiera recomendado un despliegue preventivo de tropas en el Norte de Albania o Macedonia, que hubiera servido de elemento disuasorio a ambas partes.

la mayor parte de los serbios y demás minorías étnicas no albanesas; además, se ha reforzado la posición del Presidente Milosevic, quien acusa a los aliados de atacar a Serbia para favorecer a los independentistas). También fue criticable la forma como se llevó a cabo la intervención militar ya que, al excluirse totalmente una posible intervención terrestre y seguirse una política de “cero bajas” en las fuerzas propias, se procedió a ataques aéreos masivos contra la misma. Serbia, con efectos muy dañosos sobre la infraestructura y el medio ambiente del país y un excesivo número de bajas entre la población civil (14).

En el nuevo CE se ha adoptado una solución que podríamos calificar de “ecléctica”, es decir, se reafirman los principios pero se mantiene la flexibilidad. Al enunciar las tareas fundamentales de la Alianza (párrafo 10), se indica que las naciones aliadas “*están comprometidas con el Tratado de Washington y con la Carta de las Naciones Unidas*”. La Alianza se declara dispuesta a llevar a cabo operaciones de respuesta a crisis, caso por caso y por consenso, *de conformidad con el Artículo 7 del Tratado de Washington* (15). En el párrafo 15 se recuerda que “*El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, como tal, desempeña un papel crucial en la contribución a la seguridad y estabilidad en el área Euro-Atlántica*”. Hay además menciones a las Naciones Unidas en los párrafos 11, 14 y 25.

En el párrafo 31 se reitera la disposición de la Alianza a apoyar, caso por caso y de acuerdo con sus propios procedimientos, operaciones de mantenimiento de la paz bajo la autoridad del Consejo de seguridad de la ONU o la responsabilidad de la OSCE. En una concesión a la ambigüedad, se añade que “*en este contexto la OTAN recuerda las decisiones posteriores a la Cumbre de Bruselas de 1994 con respecto a operaciones de respuesta a crisis en los Balcanes*”. La operación de la OTAN en Bosnia se realiza bajo mandato del Consejo de Seguridad, pero no ha sido así en el caso de la operación “Allied Force” en Kosovo.

(14) Bien es verdad que esta forma de llevar a cabo la acción militar, con acciones exclusivamente aéreas a gran altitud y misiles de crucero permitió mantener la cohesión aliada en una intervención en la que la OTAN se jugaba mucho.

(15) Este artículo señala que sus disposiciones no afectan los derechos y obligaciones que se derivan de la Carta ni a la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

LOS RIESGOS Y DESAFÍOS A LA SEGURIDAD

Ya hemos indicado que el CE de 1991 reflejaba de forma clara y precisa las nuevas circunstancias tras el fin de la Guerra Fría (“Contexto Estratégico”) que habían transtocado todo el esquema en el que se basaba la defensa aliada desde 1949 (lo que los franceses llaman “bouleversement stratégique”). Los nuevos riesgos podían ser de muchas formas y provenir de diferentes zonas geográficas. A pesar de este planteamiento general, en 1991 se llamaba la atención sobre dos zonas geográficas de especial riesgo: la Unión Soviética y la periferia Sur. La primera, por las enormes capacidades militares, convencionales y nucleares que en realidad o en potencia seguía teniendo. La segunda, por el incremento de armamentos en la zona, especialmente las armas de destrucción masiva (nucleares, químicas y biológicas).

Las circunstancias en 1999 habían cambiado con respecto a 1991. La URSS ya no existía y su sucesora, Rusia, había firmado el Acta Fundacional con la OTAN que establecía un marco de relación totalmente distinto. En el sur, se había iniciado un Diálogo Mediterráneo cuyo objetivo era crear confianza y disipar posibles malentendidos sobre las intenciones de los aliados. En el nuevo CE se debía dejar claro que los riesgos existen — y por tanto la necesidad de estar preparados para defenderse si resulta necesario— pero sin señalar a nadie como enemigo. La OTAN basa ahora su política de seguridad no sólo en la defensa sino también en el diálogo y la cooperación.

Para España, lo más importante era evitar que los países vecinos del Mediterráneo fueran designados como enemigo en potencia o como proliferadores.

El resultado ha sido positivo. El nuevo CE titula la Parte II “Perspectivas Estratégicas” (y no ya “Contexto Estratégico”), para destacar que el nuevo entorno se presenta lleno de incertidumbres y de posibles riesgos pero que también existen oportunidades nuevas que hay que aprovechar para alcanzar un mayor grado de seguridad sin mantener una posición de confrontación, sino de diálogo y cooperación. Entre esas oportunidades, además de la cooperación bilateral, se destacan las acciones de otras organizaciones internacionales (OSCE, ONU, UE, UEO) como refuerzo de la actividad de la OTAN, y también los grandes avances en el área del desarme y del control de armamentos. No se menciona a ningún país o área como fuente de especial riesgo o amenaza. Se reproduce en gran

parte la descripción que se hizo en 1991 de los múltiples tipos de riesgos que pueden presentarse y su diverso origen geográfico.

Al hablar de la proliferación de armas de destrucción masiva se indica que ésta tiene lugar “en la periferia de la OTAN”, pero se añade “y en otras regiones”, frase ésta que se insertó por insistencia de España.

La Alianza expresa su “seria preocupación” por la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas, que pueden constituir una amenaza directa a la población, los territorios o las fuerzas de los aliados. Pero se reitera que la Alianza seguirá contribuyendo activamente al desarrollo de acuerdos de desarme, no-prolifерación y control de armamentos, y al establecimiento de medidas generadoras de confianza. El objetivo principal para la Alianza es la prevención de la proliferación (mediante el control de las exportaciones de productos y tecnologías que la faciliten y los acuerdos de desarme y verificación). Si ésta llega a producirse, se utilizarán vías diplomáticas para darle solución al problema.

Sobre la cuestión de la proliferación se incluye un trabajo específico en este Cuaderno, y por ello no es preciso entrar aquí en más detalles. Se trata sin duda de un área de especial atención para la Alianza, ya que en la Cumbre se aprobó una iniciativa que contempla un mayor intercambio de información y de inteligencia y el refuerzo de los programas de preparación militar de la Alianza contra esos riesgos. Se creó un Centro sobre Armas de Destrucción Masiva con una base de datos en el seno del Secretariado Internacional de la OTAN.

La proliferación y la defensa contra ella seguirán siendo cuestiones de gran atención y no siempre existirá total coincidencia entre los aliados. A veces, la percepción del riesgo no es siempre la misma para todos. EEUU ha anunciado su intención de llevar a cabo un programa nacional de defensa contra misiles. Si la decisión presidencial, que deberá adoptarse en los próximos meses, confirma el despliegue de este sistema, podrían producirse tensiones en el seno de la Alianza y tener repercusiones negativas en las negociaciones en los diversos foros de desarme y control de armamentos.

EL DIÁLOGO, LA COOPERACIÓN Y LA ASOCIACIÓN

El CE de 1991 introdujo la idea de que la seguridad se basa no sólo en la defensa sino también en la cooperación. Su planteamiento en este punto se centró en la búsqueda de una nueva relación con los antiguos

adversarios del Pacto de Varsovia para superar los vestigios de la Guerra Fría. En 1991 se creó el Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) como foro de diálogo y cooperación con esos países. En la Cumbre de Bruselas de 1994 se lanzó la Asociación para la Paz (PfP en sus siglas inglesas). La PfP se definía como una iniciativa para ir más allá del diálogo y la cooperación y “forjar una asociación (“partnership”) real.

La PfP tiene cuatro objetivos principales: 1) crear un marco de relación privilegiado con la OTAN (en el “Documento Marco” que se firma con cada país se indica que “la OTAN consultará con todo participante activo en la PfP cuando el socio perciba una amenaza directa a su integridad territorial, independencia política o seguridad”); 2) desarrollar unos mecanismos de cooperación práctica con la Alianza detallados en un “Programa Individual de Asociación”, que pueden ir más o menos lejos, siguiendo el principio denominado de “auto-diferenciación”; 3) facilitar la preparación a los países que aspiran a ser miembros de la Alianza; 4) preparar a esos países para participar en operaciones de apoyo a la paz y de carácter humanitario llevadas a cabo por la Alianza. En gran parte, el éxito de IFOR, SFOR y KFOR en Bosnia y Kosovo se debe a la PfP.

Actualmente, 25 países forman parte de la PfP. Para profundizar en esa relación entre la Alianza y sus socios, en mayo de 1997 se lanzó la llamada “PfP reforzada”, con el objeto de facilitar a los socios una mayor participación en la toma de decisiones y en el proceso de planeamiento de la Alianza y dar a la asociación un carácter más operativo. Con ello se trata de preparar a esos países para que puedan participar en todas las actividades de carácter militar de la Alianza con la sola exclusión de la defensa colectiva. En la Cumbre de Washington se ha dado un paso más al aprobarse el llamado “Marco Político-Militar para Operaciones PfP”, en virtud del cual se refuerza el papel de los países socios en la elaboración de las directrices políticas, en la supervisión, planeamiento y estructuras de mando de las operaciones de gestión de crisis llevadas a cabo por la Alianza en las que tomen parte.

Gracias a la APP, hoy día 15 países socios participan junto con las fuerzas de la OTAN en la operación de paz en Bosnia-Herzegovina. Un buen número de ellos participan también en la operación de paz en Kosovo.

El 30 de mayo de 1997 se creó en la reunión ministerial de Sintra (Portugal) el llamado “Consejo de Asociación Euro-Atlántica” (EAPC en sus siglas inglesas). El EAPC constituye un foro político general para la discusión entre los aliados y sus socios sobre cuestiones políticas y de seguri-

dad y la definición de todos los aspectos de la cooperación, no sólo entre la Alianza y sus socios sino también de éstos entre sí. En el marco del EAPC se han debatido abiertamente cuestiones sobre las crisis de Bosnia y Kosovo y se han establecido mecanismos de consulta y cooperación sobre operaciones de mantenimiento de la paz, remoción de minas, control de la transferencia de armas de pequeño y mediano calibre y coordinación de la ayuda humanitaria en situaciones de crisis y de catástrofes naturales.

Ya hemos explicado en apartados anteriores el significado de la relación con Rusia a través del Acta Fundacional. La OTAN ha querido también dar un especial carácter a sus relaciones con Ucrania, y por ello se firmó en julio de 1997 en Madrid la Carta sobre una Asociación Distinta con ese país. Se creó un foro de consultas y cooperación —la Comisión OTAN-Ucrania— y la Alianza declaró su apoyo a la soberanía, integridad territorial y desarrollo democrático de Ucrania, así como a su estatuto de Estado no dotado de armas nucleares. A pesar de sus esfuerzos, Ucrania no ha logrado hasta ahora obtener garantías formales de la OTAN de defensa de su integridad territorial e independencia.

Todos estos elementos forman parte de la nueva política de seguridad de la Alianza basada en la llamada “expansión de estabilidad”. El nuevo CE refleja claramente esta nueva dimensión de la política aliada.

Para España tenía especial interés la referencia a la relación con los países del Mediterráneo, con los que desde 1994 se ha ido desarrollando un Diálogo cuyo objetivo es facilitar el conocimiento mutuo y disipar los malentendidos sobre los objetivos de la OTAN (que no son ni la “contención” del islamismo ni el intento de dominar políticamente esa región). España ha sido uno de los más firmes impulsores del Diálogo Mediterráneo de la OTAN que constituye un componente más de la nueva arquitectura de seguridad en Europa, que está estrechamente ligada a la seguridad y la estabilidad en esa región, y que complementa y refuerza otras iniciativas paralelas como el Proceso de Barcelona de la Unión Europea.

España deseaba que en el nuevo CE se destacaran tres puntos: la vinculación de la seguridad europea con la seguridad en el Mediterráneo; el carácter progresivo de la relación con los países participantes, de forma que poco a poco vaya convirtiéndose en una relación de cooperación y no sólo de diálogo, y el reconocimiento del carácter abierto de dicho Diálogo, que permita la incorporación al mismo de otros países de la región que lo

deseen, además de los seis que ya participan (16). La redacción final es muy satisfactoria, ya que se recogen todas estas ideas y se señala que la Alianza se compromete a desarrollar progresivamente los aspectos políticos, civiles y militares del diálogo con el fin de lograr una cooperación más estrecha con los países participantes.

Con respecto a la ampliación de la OTAN el documento se limita a reproducir algunos de los elementos esenciales de la Declaración de la Cumbre de Madrid. La Alianza, se señala, sigue dispuesta a extender invitaciones a otros países en el futuro en la medida en que se determine que la adhesión de los mismos servirá a sus intereses políticos y estratégicos globales, refuerce su cohesión y eficacia y aumente la estabilidad y seguridad en Europa. Ningún estado europeo democrático quedará excluido por razón geográfica o histórica.

Hay que tener en cuenta también el Comunicado de la Cumbre de Washington, en el que se reconocen las aspiraciones de nueve países candidatos, se establece un "Plan de Acción para la Adhesión", elaborado para preparar a los aspirantes para su futura participación en la Alianza y se indica que el proceso de ampliación será vuelto a examinar en una próxima Cumbre no más tarde del año 2002.

LA IDENTIDAD EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Uno de los puntos más conflictivos entre los aliados europeos y norteamericanos es la cuestión del "reparto de cargas" ("burdensharing") entre ellos. A lo largo de 50 años, los europeos se han acostumbrado a "subcontratar" su propia defensa con los Estados Unidos, cediendo a éstos el liderazgo militar y político. Los norteamericanos se prestaron gustosos a ello pues, entre otras cosas, reportaba buenos beneficios a sus industrias de defensa: la relación ventas/compras de material de defensa entre europeos y estadounidenses continúa, aún hoy, siendo de 7 a 1 a favor de los segundos (17).

(16) En marzo de 2000 se ha incorporado al Diálogo Mediterráneo Argelia, con lo que el número de países participantes se ha elevado a 7. Se están discutiendo además en la Alianza reglas para la financiación en determinados casos de las actividades de cooperación que se incluyen en el Diálogo.

(17) En 1997, las exportaciones de armamento desde Estados Unidos a los países de Europa Occidental ascendieron a 4.800 M\$. Las exportaciones a EEUU en dicho año fueron de 730 M\$.

Mientras los norteamericanos, con un mercado único para la defensa, procedían en los últimos años a dar pasos de gigante en las áreas de alta tecnología (sobre todo en C4, obtención de inteligencia, guerra electrónica, transporte estratégico y armas de precisión o PGM), los europeos han continuado con mercados fragmentados, duplicidad de programas, sistemas de planeamiento de armamentos de carácter estrictamente nacional y sin dotar a sus fuerzas armadas de la suficiente capacidad de proyección, mando y control y sostenimiento logístico para responder a las necesidades de la defensa actual (18).

La situación es insostenible, porque el creciente desfase tecnológico hace cada vez más difícil la interoperabilidad entre los ejércitos aliados (es decir, la capacidad para llevar a cabo misiones juntos). Además, cada vez son más numerosas las voces en la opinión pública y en el Congreso de los Estados Unidos que reclaman una menor implicación de su país en las operaciones de respuesta y gestión de crisis en Europa, y una mayor responsabilidad —lo que implica mayores gastos en defensa— por parte de los europeos.

Hay una cierta esquizofrenia en la posición de los norteamericanos ya que, si bien por un lado desean que los europeos gasten más y mejor en defensa, por otro temen que una mayor capacidad europea disminuya la posición dominante de que goza EEUU en la Alianza y en la seguridad de Europa, y que se desarrollen empresas de defensa que puedan llegar a competir con sus grandes conglomerados industriales.

Por todo ello, Washington insiste en que el desarrollo de la llamada Identidad Europea de Seguridad y de Defensa (IESD) debe hacerse principalmente en la OTAN y que la creación de una Política Europea Común de Seguridad y de Defensa (PECSO) debe ser complementaria y no alternativa a la que se lleva a cabo en la Alianza.

Dadas las limitaciones presupuestarias, y con el fin de evitar duplicaciones innecesarias, el desarrollo de la IESD dentro de la OTAN se ha efectuado mediante la aplicación del concepto de “capacidades separables pero no separadas”, es decir, mediante la identificación de activos, capa-

(18) Los miembros europeos de la OTAN tienen todavía unos 2,5 millones de soldados con un gasto en defensa anual de 160.000 M\$. De esa cantidad, sólo 8.000 M\$ son gastos en I+D y 32.000 M\$ en adquisiciones de equipos. EEUU tiene 1,5 millones de soldados con un gasto anual en defensa de 260.000 M\$, de los cuales 25.000 M\$ se invierten en I+D y 42.000 M\$ en adquisiciones de equipos.

ciudades, mecanismos de planeamiento y estructuras de mando de la OTAN que pueden ser puestos a disposición de los aliados europeos cuando lleven a cabo operaciones de respuesta a crisis o misiones de paz sin la participación de los Estados Unidos (19). Esto se complementa con el desarrollo del concepto de Fuerzas Operativas Combinadas y Conjuntas (CJTF, en sus siglas inglesas), que consiste en la creación de Cuarteles Generales móviles y autosuficientes, susceptibles de ser desplegados en muy breve tiempo en el teatro de operaciones.

En paralelo, se ha comenzado a desarrollar la PECSD dentro de la Unión Europea, como un instrumento más de la Política Exterior y de Seguridad Común, para que los países de la UE puedan llevar a cabo operaciones de gestión y de respuesta a crisis (las llamadas “operaciones Petersberg”).

Lo primero se ha plasmado en el desarrollo de las decisiones adoptadas en la reunión ministerial de Berlín de junio de 1996, complementadas con las que se han tomado en la Cumbre de Washington en abril de 1999. Lo segundo se ha recogido en las decisiones de los Consejos Europeos de Colonia y de Helsinki de junio y diciembre de 1999, respectivamente.

En estos dos Consejos Europeos se han adoptado decisiones de alcance histórico. La UE ha decidido dotarse de una capacidad autónoma para tomar decisiones y, cuando la Alianza como tal no esté implicada, emprender y dirigir operaciones en respuesta a crisis internacionales (en toda la gama de las “operaciones Petersberg”). Los países de la UE han asumido el compromiso de dotarse de las capacidades necesarias para llevar a cabo todo el ámbito de misiones de gestión de crisis, constituyendo en el año 2003 una Fuerza de Despliegue rápido con una entidad de Cuerpo de Ejército (50.000/60.000 hombres) y con capacidad para sostenerla una vez desplegada durante al menos un año. También han acordado desarrollar en breve plazo objetivos colectivos en las áreas de mando y control, inteligencia y transporte estratégico. Por otra parte, se van a desarrollar y coordinar los instrumentos no militares de prevención y gestión de crisis (policía, jueces, observadores de elecciones, etc.).

(19) La OTAN como organización posee muy escasos activos propios (los aviones AWACS y algunas infraestructuras). Por ello, en realidad, los “activos y capacidades aliados” que tendrían una importancia decisiva para una operación europea serían norteamericanos (transporte estratégico, inteligencia, comunicaciones, guerra electrónica, etc.).

La UE ha decidido también crear una serie de órganos para poder llevar a cabo el control político y la dirección estratégica de estas operaciones (un Comité Político y de Seguridad, un Comité Militar y un Estado Mayor Militar). Con el fin de mantener la vinculación con los países europeos no miembros de la UE y con los aliados norteamericanos, se van a definir próximamente las modalidades de diálogo y participación de dichos países y los principios sobre consulta y cooperación con la OTAN.

A finales del año 2000, los Estados Miembros deberán definir la forma de incluir aquellas funciones de la Unión Europea Occidental (UEO) que serán necesarias para que la UE pueda llevar a cabo sus nuevas responsabilidades en el área de las operaciones Petersberg. A partir de entonces, la UEO como tal organización “*habrá cumplido su misión*” y dejará de existir.

Es evidente que la UEO es una organización que ha entrado en período de liquidación y que su función a partir de ahora va a ser la de transferir a la UE aquellos de sus órganos que se consideran especialmente valiosos (como el Centro de Satélites o el Centro de Situación). Queda pendiente qué va a pasar con el Tratado de Bruselas y, en particular, con el compromiso de defensa colectiva que se establece entre sus miembros. En las conclusiones de Colonia se da a entender que estos compromisos se insertan en la defensa colectiva desarrollada en el marco de la OTAN, pero no es de descartar que en el futuro queden incorporados al propio Tratado de la Unión, como ya se previó en el Tratado de Maastricht (20).

(20) El compromiso de defensa colectiva contenido en el Artículo V del Tratado de Bruselas modificado va más allá del expresado en el Artículo 5 del Tratado de Washington. En el primero se señala que “*En el caso de que una de las Altas Partes Contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole*”. En cambio, en el Tratado de Washington se dice que “*Las partes convienen en que un ataque armado contra una o varias de ellas... se considerará como un ataque contra todas ellas y, en consecuencia... cada una de ellas... asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte*”. En el Tratado de Bruselas, el compromiso de ayuda es automático. En cambio, en la OTAN, existe un cierto grado de discrecionalidad de cada Estado Miembro sobre la forma como ayudará al aliado o aliados agredidos. En realidad, el Artículo V del Tratado de Bruselas ha tenido hasta ahora un alcance más teórico que efectivo, pero se ajusta más a un proyecto político integrador, con vocación cuasi-federal, como es la Unión Europea.

En la Cumbre aliada de Washington se decidió establecer los acuerdos necesarios para garantizar el acceso por parte de la UE a los mecanismos de planeamiento de la OTAN y a las capacidades militares aliadas, así como la identificación de estructuras de mando para operaciones europeas, en las que jugará un papel destacado el "Adjunto al SACEUR" (DSA-CEUR).

En el nuevo Concepto Estratégico se destacan las importantes decisiones tomadas por la UE desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, considerando que el desarrollo de la dimensión europea de seguridad y defensa tendrá implicaciones para la Alianza. Añade que esta iniciativa debe servir para que los europeos aumenten sus capacidades militares, y con ello su responsabilidad en la seguridad del continente, pero sin debilitar a la Alianza. Será precisa una estrecha relación entre la OTAN y la UE y el establecimiento de mecanismos de relación con los países aliados no miembros de la UE que podrán, si así lo desean, participar en estas operaciones.

El nuevo Secretario General de la OTAN, Lord Robertson, ha explicado que el desarrollo de la IESD debe basarse en tres conceptos básicos: mejora de las capacidades militares europeas, inclusión y transparencia para todos los aliados no miembros de la UE e indivisibilidad de la seguridad transatlántica, basada en los valores comunes (la tres "íes" en inglés "*Improvement, Inclusiveness, Indivisibility*").

DIRECTRICES PARA LAS FUERZAS ALIADAS

La parte IV del documento ya no recoge las "directrices para la defensa", lo que es coherente con la idea de que la OTAN no es solamente una organización de defensa, sino que ha asumido nuevas tareas. Como en el documento de 1991, en esta parte se definen los objetivos principales para el planeamiento de fuerzas de la Alianza, que ahora incluyen todo el ámbito de misiones: la defensa colectiva, las operaciones de mantenimiento de la paz y de respuesta a crisis, la expansión de estabilidad mediante la cooperación con los países asociados y la acción de disuasión frente a la proliferación de armas de destrucción masiva. También se menciona expresamente el desarrollo de la IESD, lo que exige que la Alianza esté preparada para poner a la disposición de la UEO (en el futuro la UE) activos y capacidades militares para operaciones bajo su control político y dirección estratégica.

Al formular los principios de la estrategia aliada ya no se hace la distinción entre situaciones de paz, crisis y guerra. En cambio, se determinan cuáles son los elementos fundamentales para que la Alianza pueda llevar a cabo todas sus misiones, entre los que destacan los siguientes: la estructura militar integrada (y los acuerdos de cooperación, en el caso de Francia); el planeamiento colectivo de la defensa; la financiación común a través del Presupuesto Militar y el Programa de Infraestructuras; el planeamiento operativo; las formaciones, cuarteles generales y estructuras de mando multinacionales; el sistema integrado de defensa aérea; el estacionamiento y despliegue de fuerzas fuera del territorio nacional cuando sea preciso; los arreglos para la gestión de crisis y el refuerzo; los procedimientos comunes y la cooperación en materia de armamentos, ejercicios y logística; y el reparto de cargas y responsabilidades entre los aliados.

La estrategia militar aliada cambia el carácter territorial por el funcional. Las fuerzas deben estar preparadas para intervenir rápidamente, si resulta necesario, fuera de área; la capacidad de proyección adquiere enorme relevancia. Se detallan las capacidades operativas que se consideran esenciales para que la Alianza pueda llevar a cabo todas sus misiones: disponibilidad de las fuerzas (para poder establecer y mantener una presencia militar cuando y en el lugar en que sea preciso); despliegue y movilidad (para poder situar en el tiempo requerido a las fuerzas en el teatro de operaciones y que éstas puedan moverse dentro del mismo una vez desplegadas); capacidad efectiva de combate en las fuerzas de tierra, mar y aire (con posibilidad, por ejemplo, de poder operar de día o de noche, cualesquiera que sean las condiciones meteorológicas); capacidad de mando, control y comunicaciones (C3); capacidad de sostenimiento logístico y capacidad de supervivencia y de protección de las fuerzas.

Para poder llevar a cabo operaciones multinacionales y utilizar mejor esas capacidades, se considera imprescindible garantizar la interoperabilidad entre las fuerzas, incluyendo su elemento humano y también la utilización apropiada de las tecnologías avanzadas y la superioridad en la información, con los apropiados recursos para la obtención de inteligencia.

La intervención en Kosovo puso de manifiesto las grandes insuficiencias de la mayoría de los aliados en la disponibilidad de estas capacidades operativas. Por ello, en la Cumbre de Washington se lanzó la "Iniciativa de Capacidades de Defensa" (ICD) para que las naciones se dotaran de esas capacidades. Se creó un Grupo de Dirección de Alto Nivel ("High

Level Steering Group”) para la coordinación y seguimiento de la Iniciativa. El trabajo se inserta en el proceso de planeamiento de la OTAN, de forma que las Propuestas y Objetivos de Fuerza para el año 2000 incluyen ya todas las decisiones que se derivan de la ICD.

Al describir las características de las fuerzas convencionales se suprime la distinción que se hacía en el CE de 1991 entre fuerzas de reacción inmediata y rápida, fuerzas principales de defensa y fuerzas de aumento o de refuerzo. Estas fuerzas deben estructurarse de forma que reflejen el carácter combinado y conjunto de las misiones de la Alianza, deben disponer de cuarteles generales desplegados (incluyendo los CJTF) y de capacidades suficientes en el terreno logístico y de transporte. También se destaca la importancia de la cooperación civilo-militar (CIMIC), especialmente en las operaciones no-Artículo 5.

Se hace una referencia a los riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus medios de lanzamiento. España se opuso, junto con otros aliados y por razones de orden económico y estratégico, a la pretensión de algunas naciones de que se asumiera el compromiso de desarrollar una “defensa contra misiles a diferentes alturas” (“*multilayered missile defence*”). Se mantiene sin embargo en el texto final una referencia a esta idea al señalarse (párrafo 56) que el dispositivo de fuerzas contra la proliferación deberá mejorarse “*incluyendo el trabajo sobre defensa contra misiles*”.

El nuevo CE mantiene la doctrina nuclear de la Alianza prácticamente invariable, a pesar de los intentos de algunas naciones de modificarla (21). Al final, prevaleció la posición de los aliados dotados de armas nucleares, que no se mostraron dispuestos a modificar prácticamente nada (22). Las modificaciones son por tanto sólo fácticas, para reflejar los hechos acae-

(21) En particular Alemania por exigencia de los Verdes, recién llegados al Gobierno, sugirió la posibilidad de revisar los conceptos para adoptar el principio del «no primer uso». EEUU rechazó de plano esta posibilidad alegando que sólo serviría para debilitar los esfuerzos contra la proliferación al poner en entredicho la garantía de seguridad proporcionada por las fuerzas nucleares de la Alianza. Canadá hizo —también sin éxito— varias propuestas para revisar no tanto el fondo como la forma de cómo se describe el papel de las fuerzas nucleares (por ejemplo, eliminar la idea de que estas armas prestan una «contribución única, o esencial» a la seguridad aliada), con el fin de contribuir positivamente a las negociaciones internacionales sobre desarme y no proliferación.

(22) Como argumento se utilizó, entre otros, el hecho de que Rusia ha aumentado su dependencia de las armas nucleares al haber reducido notablemente su capacidad en el terreno convencional.

cidos desde 1991: reducción de las fuerzas subestratégicas (se eliminan las armas basadas en tierra, quedando sólo los aviones de doble capacidad y las armas basadas en los medios navales, incluyendo las de los submarinos "Trident" del Reino Unido), reducción de los niveles de disponibilidad de las fuerzas nucleares y terminación de los planes nucleares permanentes de contingencia en tiempo de paz. No se relaciona la doctrina nuclear con la proliferación de las armas de destrucción masiva.

Como "compensación" para las naciones que, como Canadá y Alemania quedaron insatisfechas con este planteamiento, en la Declaración de la Cumbre (párrafo 32) se abre el camino para la revisión de la doctrina nuclear aliada indicándose que: "*A la luz de la evolución de la situación estratégica y de la menor relevancia de las armas nucleares, la Alianza considerará opciones para el establecimiento de medidas generadoras de confianza y seguridad, verificación, no-proliferación, control de armamentos y desarme*". Se prevé en este contexto establecer un procedimiento para llevar adelante este compromiso, en el que se incluirán consultas con Rusia y Ucrania.

VALORACIÓN

El nuevo Concepto Estratégico tiene sin duda defectos. Es tal vez demasiado largo y adolece de frecuentes repeticiones. No es, desde luego, una gran pieza de literatura, pues es el fruto de largas discusiones y de la necesidad de dar acomodo a los intereses de todas las naciones aliadas.

Tiene, sin embargo, indudables aciertos. En primer lugar por su estructura: es bueno que un documento que intenta llevar al gran público el mensaje de lo que pretende ser la Alianza y el papel que desea jugar en la seguridad europea describa en su primera parte cuáles son sus "tareas esenciales" y seguidamente, en diversos apartados, detalle cuáles son los medios (tanto militares como no militares) que va a utilizar para llevarlas a cabo.

También es un acierto que se hayan mantenido las tres primeras tareas, tal como figuraban en el CE anterior, y que se haya modificado la cuarta, que estaba claramente superada por los hechos. En la nueva formulación de la cuarta "tarea fundamental" (*reforzar la seguridad y la estabilidad en el área Euro-Atlántica*) se incluyen tanto los medios militares ("hard power") como los no militares ("soft power") a través de la aso-

ciación, la cooperación y el diálogo con otros países en el área Euro-Atlántica.

En lo que se refiere a la difícil y delicada cuestión del mandato, como se ha dicho anteriormente, se ha llegado a una solución ecléctica. A lo largo del texto se reiteran los puntos principales que conforman la legalidad internacional vigente: referencia al compromiso de los aliados con la Carta de las Naciones Unidas, al Art. 7 del Tratado de Washington y a la disponibilidad a participar en operaciones de paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU o la responsabilidad de la OSCE. Se mantiene no obstante un cierto grado de flexibilidad para que la OTAN pueda actuar cuando sus miembros lo consideren legitimado, aunque no se cuente con una resolución expresa del C.S. La Alianza podrá así responder a los casos excepcionales y urgentes, especialmente en situaciones de grave crisis humanas, en los que las opiniones públicas de las naciones aliadas exijan actuar (23). La cuestión principal será siempre aquí la urgencia y el carácter excepcional de estas misiones. La OTAN no puede ni debe suplantar a las Naciones Unidas.

Al describir los riesgos y desafíos de seguridad, no se hace referencia expresa a regiones geográficas concretas como se hacía en el CE de 1991, en el que se aludía a los países de la ribera sur del Mediterráneo y Medio Oriente como fuente de potencial amenaza por la proliferación de armas de destrucción masiva capaces de alcanzar el territorio de los aliados. Sin embargo, es precisamente el capítulo de la proliferación el que tiene mayores posibilidades de suscitar una fuerte controversia entre los aliados por la más que probable decisión del Gobierno norteamericano de proceder al despliegue de un sistema nacional de defensa contra misiles.

Para España, fuerte impulsora del Diálogo con los países Mediterráneos, es satisfactorio el reconocimiento de que éste constituye un marco de cooperación (no sólo de diálogo), que irá desarrollando progresivamente sus aspectos políticos, civiles y militares.

El documento se refiere en varias partes al desarrollo de la IESD, y reconoce tácitamente que éste tiene lugar tanto en la OTAN como fuera de ella. Las circunstancias posteriores a Washington han superado la

(23) Es lo que el profesor Joseph S. Nye, de la Universidad de Harvard, ha denominado "el efecto CNN". *"Redefining NATO's Mission in the Information Age"* NATO Review, Winter 1999.

letra, aunque no el espíritu, del nuevo CE. Las decisiones tomadas por los miembros de la UE en las Cumbres de Colonia y Helsinki han dado un impulso extraordinario y un tanto inesperado a la dimensión europea de seguridad y de defensa.

Esta cuestión es tal vez la más delicada y difícil de cuantas afectan a la Alianza en estos momentos, dada la enorme susceptibilidad de los norteamericanos y de los demás aliados europeos no miembros de la UE hacia la posibilidad de que la Unión pueda desarrollar una capacidad autónoma de acción que disminuya el papel de la Alianza. Esta cuestión requerirá mucho tacto por ambas partes y el desarrollo progresivo de las relaciones de trabajo entre la OTAN y la UE. Los europeos deben demostrar que esta iniciativa les convertirá en socios más eficaces de los Estados Unidos, aunque en determinados casos pueda haber tensiones por el hecho de que los intereses de unos y otros no sean exactamente coincidentes (24). Una relación transatlántica más equilibrada debe reforzar el vínculo y no debilitarlo.

Queda claro que los aliados marcan una limitación geográfica y funcional a la acción de la Alianza. No se constituye una "OTAN global" o "touts azimuts". Esto ha sido sin duda una decisión prudente; lo contrario hubiera dado paso en tiempo más o menos largo a enormes tensiones entre los aliados, con resultado muy negativo para la cohesión y la solidaridad en la Alianza.

Sin duda, la asignatura pendiente son las relaciones entre la OTAN y Rusia. Será preciso que, por ambas partes, se hagan esfuerzos en los próximos años para superar las desconfianzas mutuas que proviene de tantos años de enfrentamiento en la Guerra Fría.

La Parte IV, que incluye las directrices para las fuerzas armadas aliadas, tiene gran importancia porque detalla cuáles son las características que deben tener dichas fuerzas. Estas deben ser móviles (con capacidad de despliegue y movilidad en el teatro), flexibles, multinacionales, interoperables (en ámbitos como la munición, los recursos humanos y los elementos de mando, control y comunicaciones), con plena utilización de las

(24) Por ello, el punto potencialmente más conflictivo es que los europeos, como es natural, lleguen a concertarse sobre cuestiones que afectan a la seguridad europea en el seno de la UE, lo que podría llevar a la constitución informal del llamado "caucus europeo" dentro de la OTAN. Esto podría afectar a la posición dominante de EEUU en la Alianza, lo que probablemente sería inaceptable para Washington.

nuevas tecnologías, y deben disponer de una información e inteligencia superior a la del adversario potencial.

La aplicación de los nuevos conceptos operativos requerirá un esfuerzo considerable de reorganización, modernización y equipamiento de las fuerzas armadas de casi todos los países aliados, y también de España, para que puedan desempeñar el papel que les corresponde en el contexto aliado y de la UE.

No se incluye en las directrices referencia alguna a ciertos elementos que, a nuestro juicio son importantes. Nos referimos a la necesidad de reducir en todo lo posible en las operaciones militares los daños colaterales entre la población civil y a la proporcionalidad entre los objetivos políticos a alcanzar y las acciones militares que se llevan a cabo en las operaciones de respuesta a crisis. Este fue, como se ha indicado anteriormente, tal vez el aspecto más criticable de la operación de la OTAN contra la RFY en la crisis de Kosovo. Parece, por otra parte, insuficientemente desarrollado el concepto CIMIC, que es muy importante en las nuevas misiones de mantenimiento de la paz.

Produce cierta decepción el hecho de que no se revisara, ni siquiera en forma limitada, la doctrina nuclear aliada. La gran superioridad convencional de la Alianza y el enorme poder económico son casi suficientes para disuadir cualquier amenaza potencial racional. Las amenazas de carácter irracional no se disuaden con armas nucleares. Un cierto cambio en la doctrina aliada podría tal vez haber sido positivo con vistas a la próxima conferencia de revisión del TNP. Pero la realidad es que la discusión sobre este asunto hubiera resultado extraordinariamente dura y difícil y el momento —en plena crisis de Kosovo— no era el más propicio para abordar esta delicada cuestión.

El compromiso político que se incluyó en el párrafo 32 de la Declaración de Washington de proceder a una revisión de esta doctrina, hasta ahora no se ha plasmado en ninguna acción concreta.

En conclusión, puede afirmarse que el nuevo CE refleja bien los profundos cambios que han tenido lugar en el entorno estratégico y en la propia Alianza desde 1991. Esta nueva OTAN que ha ampliado sus miembros y sus misiones debe seguir mostrando su capacidad de adaptación a los cambios en su entorno estratégico y político para poder alcanzar en el futuro logros al menos tan importantes como los obtenidos en los primeros cincuenta años de su existencia.