

## **LAS MISIONES DE LA ALIANZA ATLÁNTICA EN EL NUEVO CONCEPTO ESTRATÉGICO**

Por RUBÉN GARCÍA SERVERT

Todo análisis de un documento resultante de una larga discusión internacional es complejo. Los que han tenido ocasión de participar en alguna de estas discusiones saben bien las complicaciones del proceso que lleva al texto final. El documento, tal y como ve la luz, es, por una parte, la suma ponderada de las imágenes previas que, sobre la voluntad política y los intereses estratégicos de cada país, se hacen los negociadores y, por otra, el reflejo de la propia dinámica de la organización en el marco de la cual se elabora.

Este ha sido el caso del Concepto Estratégico de la Alianza aprobado en la cumbre de Washington de 1999 (en adelante CE99). Por eso, el análisis del documento sería incompleto si se limitara al mero estudio del texto aprobado. Detrás de cada párrafo hay que leer los porqués, sobre todo en los pasajes comprometidos del texto, o en aquéllos que encierran un mayor contenido político.

El esquema general de un estudio sobre las misiones de una Alianza en evolución ha de partir de un intento, aunque sea esquemático, de definir el alcance de la metamorfosis a la que el CE99 somete a la Organización. En el fondo, se trata de responder a la nada irrelevante cuestión de la naturaleza de esta "Alianza renovada", porque en función de los caracteres de base de la misma, se definirán, naturalmente, las misiones que le podrán ser encomendadas. El problema aquí consiste concretamente en determinar, en primer lugar, si la gran Alianza de posguerra lo sigue siendo tras el CE99, o si ha pasado a ser otra cosa y, de ser así, en qué consiste

la nueva OTAN y cuál podría ser su papel en la Arquitectura de defensa europea del s. XXI, cuestiones todas ellas que, como veremos, no provocan la unanimidad de los aliados y presentan graves incertidumbres de índole teórica.

## **EL ALCANCE DE LA METAMORFOSIS DE LA ALIANZA**

Partamos de un hecho inicial incuestionable y generalizable. Una Organización Internacional es a la vez un “ser vivo” y la suma de las voluntades de sus miembros. Como “ser vivo”, desarrolla una dinámica propia, de la que son elementos esenciales los instintos de supervivencia y de crecimiento. Esta reflexión es fundamental para el análisis que sigue porque, a pesar de lo que se afirma en muchas ocasiones, a la elaboración del CE99 no precedió un debate entre los socios, hasta sus últimas consecuencias, sobre la naturaleza de la mejor respuesta a la evolución del entorno estratégico a partir de 1991.

De esta forma, no se planteó una posible reforma del Tratado de Washington ni una posible reestructuración de los órganos de la Alianza, ambas probablemente justificadas ante el cambio radical de circunstancias (entorno) en el que la OTAN tiene que desarrollar su labor, desde su creación en 1949 hasta nuestros días. Es muy posible que la no modificación del Tratado responda ante todo a la firme voluntad de muchos socios de dar a ese texto un valor semiconstitucional, por el miedo a las consecuencias que para el futuro de la Organización pueda tener un sincero replanteamiento de sus elementos de base.

La primera cuestión que conviene estudiar, antes de abordar el análisis de las Misiones de la Alianza, es determinar si Tratado y CE99 son en el fondo y en la forma coherentes entre ellos y, caso de ser así, la naturaleza de la Organización Internacional que describen.

El texto del CE99 hace referencia continua, como no podía ser de otra manera, al Tratado de Washington, del que se presenta como una lógica consecuencia que se limita a adaptar al nuevo entorno. Desde un punto de vista formal, la coherencia está expresamente asegurada. No tanto desde un punto de vista material.

El nuevo Concepto Estratégico de la Alianza se elabora desde la voluntad de una triple ampliación de la Organización: Número de miembros, Zona de actuación y Tipo de Misiones. Con ello, la fisonomía de la Orga-

nización se modifica; pero también su propia definición. La Organización que describe el CE99 está más próxima de una organización de seguridad colectiva que de una Alianza. Esta cuestión no es baladí y conviene valorar aquí el peso de los intereses de la propia Organización y de sus principales miembros para comprender el resultado final y, lo que es más importante, el previsible futuro.

Es notoria la voluntad manifestada por los Estados Unidos y por otros socios en la Cumbre de Washington de ampliar las competencias de la Alianza en el ámbito de la seguridad. Esta voluntad ha de ser estudiada en paralelo al hecho de que los norteamericanos nunca desearon un automatismo en la respuesta militar del Art. 5. Su postura puede ser, en este sentido, predecible, aunque no unánime en el seno de la sociedad norteamericana. Conviene recordar en este punto que la gran corriente de fondo de esa sociedad en el campo de las relaciones internacionales es, precisamente, el aislacionismo. Aún hoy en día, cuando los EE.UU. han consolidado, tras un siglo de primacía, el papel como gran superpotencia a escala mundial, la corriente que propugna un repliegue norteamericano tiene un gran peso en la política de nuestro aliado trasatlántico y, lo que es más importante, forma parte del subconsciente colectivo de una mayoría de sus ciudadanos.

Esto explica en parte que la mera primacía norteamericana en el seno de la Alianza no basta a los EE.UU. para asegurar sin más la permanencia de su interés por la Organización, puesta en cuestión cada día de fronteras adentro. De ahí, en parte, la voluntad norteamericana, que ahora analizamos, de asegurar una evolución de la Organización conforme a sus intereses, como contrapartida a su contribución predominante a los medios y capacidades aliados. Este interés norteamericano ha encontrado eco en la propia dinámica de la Organización y en los Aliados europeos, para los que la permanencia del vínculo trasatlántico ha pasado hoy en día a ser una cuestión existencial.

En esta dinámica se implica como parte interesada la propia OTAN, cuyos órganos tamizan los documentos incluyendo en los mismos un matiz de necesidad de las ampliaciones, no tan evidente desde un punto de vista teórico. El hecho es que el CE99, por vía de reinterpretación del Tratado de Washington, hace evolucionar a la Organización hacia horizontes más amplios cambiando, de hecho, su esencia misma. Lo que era, principalmente, una Alianza de defensa, con las características ya mencionadas, dice querer evolucionar hacia una organización de seguridad

colectiva, en directa competencia con organizaciones de seguridad establecidas como tales, la ONU o la OSCE, y sin dejar de ser al mismo tiempo una Alianza.

El problema que se plantea aquí no es terminológico y tiene una enorme trascendencia, porque se trata de una cuestión de identidad que no ha sido suficientemente abordada y que está en el origen de muchas de las incertidumbres que se plantean a la OTAN cara al futuro próximo.

Vayamos por partes. La Alianza sigue siendo una Alianza en el sentido clásico del término. Se puede hacer esta afirmación sin excesivos problemas, porque desde cualquier perspectiva se llega a la misma conclusión.

El Tratado de Washington describe una Alianza, en el sentido estricto del término, pues tiene los elementos clásicos que la Teoría Política exige a una Alianza (1):

- Cláusula de asistencia mutua en caso de agresión (Art. 5);
- Enemigo designado o virtual (Más bien virtual, en el contexto actual);
- Ámbito territorial garantizado contra la agresión (Art. 6);
- Definición del tipo de agresión (Arts. 4 y 5);
- Consentimiento a la intervención del Estado agredido (en la Alianza Atlántica, implícito en el Art. 5).

Es claro que permanece el compromiso de mutua asistencia materializado por el Artículo 5 del Tratado. Sobre el papel, este compromiso no se desvirtúa como consecuencia del CE99 ni de las necesidades impuestas por el nuevo entorno estratégico. El contenido de las misiones que de él se derivan y su alcance real se analizará más adelante en este artículo. Se pueden desmentir, inicialmente, los análisis que han puesto en duda la permanencia de este compromiso, o tal vez su relativización, en un marco de ampliación de la Organización. Parece evidente que ampliación y cláusula de asistencia se han llevado mal tradicionalmente a lo largo de la historia. Cara al futuro próximo, habrá que seguir de cerca los matices del proceso de ampliación para comprobar si la voluntad política que se

---

(1) Sigo en este punto la enumeración de los elementos esenciales de toda Alianza que efectúa el Profesor Charles Zorgbibe en su obra clásica "Teoría de las Alianzas". Para este autor, el enemigo real o virtual, es un elemento esencial de toda Alianza, precisamente el elemento que, junto a la cláusula de asistencia, permite distinguirla de otro tipo de Organizaciones.

esconde tras el Art. 5 no se diluye tras la entrada de nuevos miembros considerados por los aliados como menos “esenciales” bajo la óptica del acuerdo trasatlántico.

Indicios claros de que seguimos estando ante una Alianza son, por otra parte, las declaraciones de los aspirantes al ingreso en la Organización, cuya principal (casi única) prioridad es el Art. 5, que puede protegerlos frente a una amenaza exterior que ellos perciben como real.

La cuestión, vista desde esta óptica, es altamente clarificadora. El hecho de que la OTAN del CE99 siga siendo ante todo una Alianza, cuyo enemigo, hoy virtual, pero no por ello menos real, sigue siendo percibido como Rusia, está en el origen de las reticencias rusas (2). Es precisamente por eso por lo que no debe sorprender que, a pesar de las múltiples declaraciones tranquilizadoras de la Organización y de la firma del Acta fundacional, la relación con Rusia no termina de normalizarse. Se puede comprobar cómo la relación con Ucrania no es tan problemática. En el fondo, este último país ex-soviético no percibe a la OTAN como una amenaza directa a sus intereses.

La cuestión así planteada presenta una grave incoherencia, porque las declaraciones en las que se insiste en los compromisos de Alianza son difícilmente compatibles con aquéllas en las que se afirma que la federación Rusa no es el enemigo del que la cláusula de asistencia aspira a proteger. Ante este dilema la solución puede acometer las vías de buscar un enemigo alternativo o de dejar el compromiso de asistencia como una reliquia del pasado, cambiando el carácter esencial de la Organización.

Esta segunda vía es la que parece querer tomar la Alianza del CE99, la de la evolución hacia un modelo de organización de seguridad, es decir, tomar voluntariamente caracteres de una Organización cuya misión principal sería asegurar la paz y la estabilidad internacionales en un área geográfica determinada, el área euroatlántica, con una ambición de estructuración del espacio, a través de la presencia en su seno, con voz y voto, de todos los actores relevantes. Una Organización en la que primaría una lógica de negociación. Todos estos caracteres están muy lejanos, y son,

---

(2) A pesar de la Declaración expresa al final del Apartado 11 del CE99 “*La Alianza no se considera adversario de ningún país*”, la OTAN, como Alianza Militar, no deja por ello de tener su Enemigo “virtual”. Este hecho se percibe claramente en la propia Rusia y en los países candidatos a la Adhesión.

en parte, incompatibles, con los de una Alianza. La OTAN asumiría de este modo, parcial o totalmente la misión de la ONU o de la OSCE en ese área, vaciando a dichas organizaciones parcialmente de contenido (3).

Síntoma claro de esta voluntad de cambio es la actuación “de facto” sin mandato expreso de la ONU en la crisis de Kosovo y, lo que es más preocupante, el haber dejado abierta la puerta a futuras actuaciones de este tipo a través de múltiples matices incluidos en el texto del CE99. La Alianza, tras durísimas discusiones entre aliados, no ha querido atarse las manos cara al futuro y podrá actuar sin mandato en determinadas circunstancias (4).

En este punto, es importante aclarar que la cuestión de fondo no es que la OTAN deba o no deba cruzarse de brazos ante una futura catástrofe humanitaria, por muy grave que esta sea, o por muy mediatizada que haya estado (el famoso efecto CNN), sino que se ponga en tela de juicio la legalidad internacional vigente. En el fondo se aceptarán o no las Resoluciones (o no Resoluciones por falta de acuerdo), del Consejo de Seguridad de la ONU, en función de intereses políticos concretos de los Aliados de la OTAN, porque ninguna instancia externa e imparcial juzgará la oportunidad política o no de la cláusula de excepcionalidad humanitaria, que puede acabar convirtiéndose en una coartada. La redacción de la cuestión del mandato, tal y como ha quedado en el CE99 es más restrictiva de lo que inicialmente se barajó, pero aún así deja abierta la puerta a la arbitrariedad.

El tema del Mandato afecta también a la cuestión de la identidad de la Organización. Todos los comentarios anteriores están de más si consideramos a la OTAN más que una Alianza, una organización de seguridad, con plena legitimidad para organizar la paz y la estabilidad internacionales en su espacio de responsabilidad. El mandato en este caso provendría

---

(3) Así el Apartado 65 (Conclusión) del CE99, dice: “...El Concepto Estratégico reafirma el permanente objetivo de la Alianza y expone sus principales tareas de seguridad. Permite que una OTAN transformada contribuya al cambiante entorno de seguridad, apoyando la seguridad y la estabilidad con la fuerza de su compromiso compartido con la democracia y con la resolución pacífica de las disputas”.

(4) De ahí la redacción voluntariamente poco taxativa del apartado 11 del CE99, aunque mucho más estricta que la cláusula total de intervención sin mandato que pretendieron incluir, algunas delegaciones: “A la hora de llevar a cabo su objetivo y sus tareas fundamentales de seguridad, la Alianza seguirá respetando los intereses de seguridad legítimos de los demás, y procurará (seek en inglés) resolver las disputas de forma pacífica tal y como se establece en la Carta de Naciones Unidas”.

de sus propias entrañas, sin recurrir a otra Organización. En este sentido deben entenderse algunas de las frases contenidas en el CE99.

El problema que surge en este último supuesto es que la legitimidad no puede provenir de declaraciones de la propia Organización, sino del reconocimiento de la comunidad internacional. Por eso, en las organizaciones de seguridad están presentes, con voz y voto, todos los interesados. Ese es el caso de la ONU (Asamblea General), aunque aplique una corrección de "realidad internacional", abriendo la vía a una desigualdad institucionalizada en el Consejo de Seguridad. Es de esa universalidad de la representación de donde extraen su legitimidad las organizaciones de seguridad colectiva.

Es evidente, sin embargo, que la Alianza Atlántica, según el texto del CE99, no se considera sometida en sus actuaciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales al Consejo de Seguridad, al que no reconoce el monopolio para este tipo de cuestiones (5).

Es manifiesto, por tanto, que con el CE99 la Alianza inicia una metamorfosis extraña cuyo resultado final está por ver. Sin dejar de ser en la base una Alianza, toma modos y maneras de organización de seguridad y declara su voluntad de ser la organización pivote de la seguridad europea para este nuevo milenio. Nadie dice, sin embargo, que no se puede ser ambas cosas a la vez, porque o bien los países (todos) de un espacio se ponen de acuerdo para organizar la seguridad de dicho espacio o algunos de ellos acuerdan asegurarse mutuamente contra una amenaza exterior. Lo cual son cosas conceptualmente bien distintas, salvo que los integrantes de ambos círculos sean los mismos, cosa que, de momento no cabe en la OTAN, tal y como la seguimos concibiendo.

La Alianza ha sido y es un eficaz factor de cohesión hacia dentro de sus fronteras, regulando y, de cierta manera, congelando los conflictos internos (el caso de Grecia y Turquía es el más patente), pero no puede exportar esa función al exterior de sus fronteras. La única solución para que esta perspectiva fuera plausible, sería que su horizonte fuera integrar a toda Europa (Rusia incluida) en su interior, cuestión no excluida en el

---

(5) Así el apartado 15 dice que *"El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es el principal responsable del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional y, como tal, juega un papel fundamental a la hora de contribuir a la seguridad y estabilidad en el área Euro-Atlántica"*, sin que sea posible encontrar en la materia cláusula de expresa sumisión.

texto del CE99 (6), pero que, a todas luces, obligaría a construir una nueva OTAN, pues haría variar uno de los elementos centrales de su ser y obligaría a replantear su propia idoneidad.

No es fácil, por todo lo comentado hasta este punto, dar una opinión definitiva sobre hasta qué punto el CE99 es materialmente coherente con el Tratado de Washington. Es evidente que la línea de transformación seguida puede revolucionar el espíritu del Tratado. No está claro hasta dónde puede alterarse la visión y los objetivos de la Organización en un intento de adaptarla a un nuevo entorno estratégico, sin que ni el Acuerdo Internacional que la fundamenta, ni sus caracteres esenciales sufran la mínima reforma.

Este tema merece un análisis en profundidad que será objeto de un estudio riguroso cuando la Alianza dé por terminada su reforma. En este momento, sin embargo, se puede afirmar sin lugar a dudas que el conjunto de reformas del discurso de la OTAN, a las que pertenece el nuevo Concepto Estratégico que ahora analizamos, presenta indicios de incoherencia conceptual con el texto del Tratado de 1949 y con los "intocables" de la Organización Atlántica. Esta incoherencia, sutil de momento por pertenecer al campo teórico, se manifestará cada día más de una forma evidente según surjan problemas concretos que la hagan claramente identificable al gran público.

Otra debilidad en la estructuración del discurso sobre la transformación de la Alianza son las dificultades reales que se perciben para una materialización concreta de la Identidad de Seguridad y Defensa Europea (ESDI) en el marco de la OTAN, con la consiguiente redistribución de peso específico de los socios en el seno de la Organización. Aquí también la distribución de papeles de posguerra sigue siendo determinante e inamovible. Una organización de seguridad debería ser mucho más equilibrada entre los socios, de igual manera que podría evaluarse la conveniencia de redistribuir las responsabilidades, entre las que no es tema irrelevante la nacionalidad de los mandos importantes.

Aunque sea de pasada, es imprescindible aludir en este marco a una discrepancia de fondo que ha llevado hasta ahora a un bloqueo, la de la

---

(6) Según el Apartado 39 del CE99: *"La Alianza sigue dispuesta a aceptar nuevos miembros de acuerdo con el Artículo 10 del Tratado de Washington (...). No se dejará de considerar la admisión de ningún país democrático europeo que pudiera cumplir con los objetivos del Tratado"*.

redistribución de las cargas de la Alianza. No parece aceptable que los EE.UU. sufraguen el grueso de la aportación militar aliada a la Organización; se impone una mayor contribución por parte de los Aliados europeos, que les obligará a un incremento de sus presupuestos de defensa. Es evidente que este camino llevará automáticamente a una petición de los europeos para una redistribución paralela de las responsabilidades en la Organización, que los enunciados del CE99 debieran hacer posible y deseable. Este razonamiento hace prever, sin duda, graves problemas internos en la Alianza, porque la redistribución de responsabilidades y de pesos específicos en su interior es incompatible con uno de los "intocables" de la Alianza, el predominio de fondo de los Estados Unidos en todo el dispositivo. El reparto de la carga obliga a un reparto de responsabilidades que no es posible con una mera reforma de la OTAN, sino que exigiría una auténtica revolución interna, cuyo resultado puede hacer que la Organización dejara de ser atractiva para los EE.UU..

De igual manera, para el CE 99, la ESDI "dentro de la Alianza" toma nuevo impulso, sin que por ello se haya dado el paso de aceptar expresamente que la ESDI no es un fin en si misma, ni mucho menos una veleidad de los miembros de la UE, sino una necesidad impuesta por la construcción europea (7).

En este asunto no cabe una aproximación europeísta radical que ignore que la redacción del CE99 ha sido en esta materia un punto de equilibrio provisional en el que a la concesión que supone proclamar que la ESDI se construirá "dentro de la OTAN", corresponde la contrapartida nada desdeñable de su aceptación al otro lado del Atlántico, lo que ha abierto la puerta a su enorme progreso en las cumbres de Colonia y de Helsinki.

A pesar de las consideraciones anteriores da la sensación de que el CE99 (como todos los documentos de la Alianza) sigue voluntariamente ignorando el verdadero alcance político de la construcción europea. Surge aquí una cuestión teórica de la máxima importancia a la que cabría dedicar un trabajo monográfico, la del encaje cara al futuro, la del verdadero alcance de una ESDI dentro de la Alianza, que es el debate sustancial, no

---

(7) Art. 17-1 del Tratado de Amsterdam de la UE: "La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión incluida la definición progresiva de una política de defensa (...), que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo...".

cerrado definitivamente, que condicionará el futuro de la Alianza. Este trabajo quedaría incompleto si no dedicara unas líneas a esbozar este problema central y a situar las soluciones que al respecto aporta el CE99.

La cuestión, en el fondo, es que sigue sin explicarse claramente el proyecto político europeo, en parte por falta de acuerdo sobre dicho proyecto entre los socios de la UE y, en parte también, porque tal vez no sea oportuno considerar un horizonte de unión política con todas sus consecuencias hasta que éste no esté totalmente consolidado.

El hecho exige un cierto posicionamiento sobre el futuro de la UE pero, aun así, nadie puede negar que esta Organización internacional ha tomado ya, y tiende a acrecentar en el futuro, un cariz de unión política, es decir, de especie de "macroestado" en el que el conjunto recibe claras transferencias de soberanía de los Estados miembros. En estas condiciones, es difícil ignorar que, a medio plazo, la necesidad de una defensa común aparecerá como inevitable.

Hay, pues, en el horizonte una defensa común exigida por el carácter político de fondo de la Unión Europea. La competencia originaria e irrenunciable de esta defensa común no puede ser otra que la defensa colectiva de la existencia y de los intereses de ese "macroestado" en gestación que la justifica.

A fecha de hoy, esta realidad se obvia voluntariamente en el discurso. Para los Estados Unidos, la situación actual es preferible porque les permite el control político de los destinos de Europa. Para los Aliados europeos, el "statu quo" es también beneficioso por una serie de razones, como la posibilidad de no tener que dirimir internamente un liderazgo, el ahorro que supone subcontratar la defensa continental a los Estados Unidos, la falta de alternativa creíble a la Alianza, etc.

Se ha aceptado de este modo la autolimitación de las misiones europeas al mantenimiento de la paz (misiones de Petersberg), el sometimiento de la defensa europea a la Alianza (la posible construcción de la ESDI dentro de la Alianza), o el desequilibrio real de peso en el seno de la OTAN en favor de los Estados Unidos (8).

---

(8) Apartado 18 del CE99: "...la Alianza apoya totalmente el desarrollo de la Identidad de Seguridad y Defensa Europea dentro de la Alianza poniendo a disposición sus medios y capacidades para las operaciones dirigidas por la UEO. Con este fin, la Alianza y la UEO han desarrollado una estrecha relación y han puesto en marcha elementos claves de la Identidad de Seguridad y Defensa Europea como se acordó en Berlín..."

No cabe duda de que la esencia de esta Alianza es, en realidad, mucho más allá de la cláusula de mutua asistencia del Art. 5, mucho más allá de la solidaridad entre los aliados o de la vigencia de su capacidad de estructuración de su zona de influencia, el vínculo trasatlántico, por el cual los EE.UU. se implican en los asuntos europeos como una potencia europea más (9). Es evidente que la salvaguardia de este vínculo es considerada por todos los socios como algo a asegurar por encima de todo. Hay aquí una unanimidad de base que es la que garantiza el futuro a la Organización, al menos a corto y medio plazo.

Es esencial entender que, en esta cuestión, se invierten los términos. El vínculo trasatlántico, superada la fase en la que fue un importantísimo instrumento para garantizar la libertad de Europa occidental, pasa a ser hoy un fin en sí mismo y una misión implícita de la Organización. Se hacen mutuas concesiones a ambos lados del Atlántico en aras de garantizar la deseada supervivencia de dicho vínculo, fin último de toda la operación (10). Nótese, por otra parte, que el vínculo sigue siendo unidireccional, lo que tenía su lógica en la Guerra fría; pero que no deja de ser sorprendente, al menos a nivel declarativo, en el contexto actual y es un síntoma más del desequilibrio real de la Organización, que tanto perjudica a su credibilidad.

Al menos desde un punto de vista teórico, sorprende que no haya habido críticas serias al hecho de que el acuerdo unánime comentado sobre la permanencia del vínculo trasatlántico no obliga a una forma concreta de materialización de dicho vínculo. Aquí las soluciones podrían ser variadas. Desde una simple Alianza, sin Organización permanente (11), hasta la creación de una Organización política trasatlántica (una super

---

(9) Así lo reconoce expresamente el CE99, en su apartado 7: *"La Alianza encarna el vínculo trasatlántico por el que la seguridad de Norteamérica está permanentemente ligada a la seguridad de Europa. Es la expresión práctica del eficaz esfuerzo colectivo entre sus miembros en apoyo de sus intereses comunes"*.

(10) A pesar de la declaración oficial del Apartado 27, y aún aceptando que el vínculo es un elemento positivo para la seguridad aérea, parece claro que el argumento de fondo es el inverso. *"La OTAN está comprometida con un partenariado fuerte y dinámico entre Europa y Norteamérica en apoyo de los valores e intereses que comparten. La seguridad de Europa y la de Norteamérica son indivisibles. Por tanto, el compromiso de la Alianza con el indispensable vínculo trasatlántico y la defensa colectiva de sus miembros es fundamental para su credibilidad y para la seguridad y estabilidad del área Euro-Atlántica"*.

(11) La distinción clásica entre la Alianza y la Organización que sirvió al General De Gaulle para justificar la salida de Francia de la Organización integrada el 1 de octubre de 1966.

federación “Euroatlántica” con órganos políticos únicos) que sustentase una defensa común a ambos lados del Atlántico.

Lo que es preciso recalcar, llegado este punto, es que la compleja estructuración y reparto de funciones entre las organizaciones de la arquitectura de defensa europea queda ahora en entredicho, y se inicia una fase de reajuste cuyo final no está definido.

Es verdad que la Alianza goza de muy buena salud hoy en día, y ello es así porque se encuentra en la confluencia de legítimos intereses de sus socios, para los que sigue siendo, por distintas razones, un muy buen instrumento de seguridad. Dicho lo anterior no se ve tan claro en el horizonte que vaya a permanecer inmutable, sino que será preciso afrontar reformas mucho más profundas que las que han derivado de la cumbre de Washington, en la que, nuevamente, se ha echado de menos un gran debate de fondo de las cuestiones existenciales que han sido analizadas en este apartado, sin el cual, las reformas carecerán siempre de un objetivo claro.

## **LAS MISIONES DE LA NUEVA ALIANZA**

Se va analizar en este apartado una de las tres ampliaciones de la Alianza que aborda el CE99, la referente a sus misiones. Bien es cierto que las otras dos ampliaciones (miembros y zona de actuación) no pueden ser aisladas y surgen en el estudio necesariamente si se quiere que éste sea mínimamente coherente.

En lo relativo a las misiones de la Alianza se hace una reinterpretación del Tratado a la luz de las necesidades creadas por el nuevo entorno estratégico en el que la Alianza ha de desarrollar su labor, sin modificación del mismo.

En el CE99, las misiones “tasks” de la Alianza están recogidas de un modo resumido en el Apartado 10, que amplía y reforma el contenido del Apartado 21 del CE91, su precedente más inmediato. Sin embargo, se esbozan misiones en otros puntos del documento, que convendrá también exponer para que el estudio sea completo.

Vamos a dedicar una primera parte de este apartado a una comparación de los Apartados 10 y 21 de los CE99 y 91, para resaltar coincidencias y diferencias. Completaremos el estudio con las nuevas misiones que se pueden deducir de otros Apartados de CE99, para terminar con un análisis de conjunto sobre las misiones de la Alianza. Este apartado ten-

drá su continuación en el siguiente del trabajo, consagrado a las nuevas misiones de las FAS en este nuevo entorno estratégico.

El CE99, Apartado 10 dice textualmente:

*Para lograr su objetivo esencial, como Alianza de naciones comprometidas con el Tratado de Washington y la Carta de Naciones Unidas, la Alianza realiza las siguientes tareas fundamentales de seguridad:*

*Seguridad: proporcionar una de las bases indispensables para un entorno de seguridad Euro-Atlántico estable, basado en el crecimiento de las instituciones democráticas y el compromiso con la solución pacífica de las disputas, y en el que ningún país podría intimidar o coaccionar a ningún otro mediante la amenaza o uso de la fuerza.*

*Consulta: servir, como se estipula en el Artículo 4 del Tratado de Washington, como fundamental foro transatlántico para las consultas Aliadas sobre cualquier asunto que afecte a sus intereses vitales, incluso las posibles evoluciones que planteen riesgos a la seguridad de los miembros, y para la coordinación apropiada de sus esfuerzos en áreas de interés común.*

*Disuasión y Defensa: disuadir y defender contra cualquier amenaza de agresión contra cualquier estado miembro de la OTAN como se establece en los Artículos 5 y 6 del Tratado de Washington.*

*Y para mejorar la seguridad y estabilidad del área Euro-Atlántica:*

*Gestión de Crisis: estar dispuestos, caso por caso y mediante consenso, conforme al Artículo 7 del Tratado de Washington, a contribuir a la prevención eficaz de conflictos y tomar parte activa en la gestión de crisis, incluso en operaciones de respuesta de crisis.*

*Partenariado: promover el partenariado, cooperación, y diálogo a gran escala con otros países del área Euro-Atlántica, con el objeto de incrementar la transparencia, confianza mutua y la capacidad de acción conjunta con la Alianza.*

Es interesante resaltar la discusión que provocó en la redacción la alusión expresa y los términos de la misma a las Naciones Unidas en el encabezado del párrafo y la cuidadosa selección de términos del Apartado 15 (12). Esta conflictiva alusión fue la última línea que se incluyó en el texto

---

(12) CE99, Ap. 15: "El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es el principal responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacional y, como tal, juega un papel fundamental a la hora de contribuir a la seguridad y estabilidad en el área Euro-Atlántica".

definitivo ya que hasta ese momento fue imposible llegar a un acuerdo. La nada irrelevante cuestión de la necesidad o no de Mandato de la ONU para la intervención de la OTAN estaba en plena discusión en el momento de la redacción del CE99. El resultado final es el de una vaga alusión, sin cláusula de expresa sumisión, lo cual no dejará de tener sus consecuencias cara al futuro como ya se ha analizado en el apartado anterior de este trabajo.

En el Apartado 10 del CE99 que estudiamos se definen cinco posibles misiones para la Alianza:

1) Seguridad, como misión implícita de la Alianza. Esta misión es clara cara al interior de la Alianza, pero no tanto cara al exterior, en la medida en que la Alianza no pase a ser otra cosa; 2) Consulta, a través del mecanismo previsto en el Art. 4 del Tratado de Washington (TW) (13); 3) Disuasión y Defensa, basándose en el juego de los Arts. 5 y 6 del TW (14), elemento clave que sigue dando a la Organización su carácter de Alianza; 4) Gestión de crisis, dentro del marco previsto por el Art. 7 del TW (15), cuya referencia en este punto viene a limitar los casos en los que podrá actuar la OTAN, frente a otras posturas que sugirieron poco menos que una cláu-

- 
- (13) Artículo 4 del TW: *"Las partes se consultarán siempre que, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de una de las Partes fuese amenazada"*.
- (14) Artículo 5 TW: *"Las Partes convienen que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas las Partes y, en consecuencia, acuerdan que, si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, ayudará a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras partes, la acción que juzgue necesaria, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales"*.
- Artículo 6 TW: *"A efectos de lo dispuesto en el artículo 5, se considera como ataque armado contra una o varias de las Partes, todo aquel que se produzca contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte, contra las fuerzas de ocupación de cualquiera de las Partes en Europa, contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer o contra los buques o aeronaves de cualquiera de las Partes en la citada zona"*.
- (15) Artículo 7 TW: *"El presente Tratado no afecta, ni será interpretado que en modo alguno afecta, a los derechos y obligaciones derivados de la Carta para las Partes que son miembros de las Naciones Unidas, o a la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales"*.

sula genérica de intervención, al margen del Consejo de Seguridad de la ONU; 5) Partenariado, en el marco de las iniciativas lanzadas por la propia Alianza, Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (NACC), hoy Consejo de Partenariado Euroatlántico (EAPC), la Asociación para la Paz (PfP), y el Diálogo mediterráneo de la OTAN. También caen en el ámbito de estas iniciativas, el Acta Fundacional OTAN-Rusia y la Carta OTAN-Ucrania. Este Partenariado es, desde el punto de vista de la evolución política, una interesante iniciativa a medio camino entre la culminación de los principios fundadores de la “Ost-Politik” de Willy Brandt, de lograr la seguridad a través del acercamiento a los posibles adversarios y una expansión de influencia política y estabilidad, especie de reinención, salvando las distancias, de las “marcas” de la época de Carlomagno.

Observemos cómo el Apartado 10 del CE99 evoluciona respecto a su equivalente del CE91, el Apartado 21, cuyo tenor literal era el siguiente:

*Para conseguir este propósito esencial, la Alianza lleva a cabo las tareas de seguridad siguientes:*

- I. Proporcionar uno de los fundamentos indispensables para un ambiente estable de seguridad en Europa, basado en el crecimiento de las instituciones democráticas y en el compromiso de la resolución pacífica de las disputas, para que ningún país pueda intimidar o coaccionar a ninguna nación europea o imponer la hegemonía a través de la amenaza o del uso de la fuerza.*
- II. Servir, de acuerdo con lo previsto en el artículo 4 del Tratado del Atlántico Norte, de foro transatlántico para consultas entre los aliados sobre cualquier tema que afecte a sus intereses vitales, incluyendo los acontecimientos que puedan suponer riesgos para la seguridad de los países miembros y para la coordinación adecuada de sus esfuerzos en áreas de común interés o preocupación.*
- III. Disadir y defenderse ante toda amenaza de agresión contra el territorio de cualquier Estado miembro de la OTAN.*
- IV. Preservar el balance estratégico dentro de Europa.*

El CE91, recogía, pues cuatro posibles misiones de la Alianza:

- 1) Seguridad, con una redacción que vemos reproducida en el CE99;
- 2) Consulta, a través del mecanismo previsto en el Art. 4 del TW13, la redacción del CE99 es también muy similar;
- 3) Disuasión y Defensa, basándose en el juego de los Arts. 5 y 6 del TW14, la supresión de la referencia en el CE99 al “territorio” no será irrelevante, abriendo la puerta, dentro de la zona del Art. 6, a invo-

car el Art. 5 en casos más amplios que el del ataque directo y militar al territorio de los aliados;

4) Balance estratégico en Europa.

La cuarta misión “balance estratégico” del CE91 desaparece en el CE99, sustituida por las de “Gestión de crisis” y “Partenariado”. Aquí la evolución es clara y apunta en doble sentido:

- a) Alejamiento cada vez mayor de las lógicas imperantes en la guerra fría. En efecto, hablar de balance estratégico en Europa, a la altura de 1999, hubiera sido ridículo. En primer lugar por la inexistencia pura y simple de dos bloques que pudieran equilibrarse, como demuestra palpablemente el ingreso de antiguos aliados de Rusia en la Alianza Atlántica. Por otra parte, preeminencia de la OTAN en Europa hace que hablar de balance estratégico haya dejado de tener sentido.
- b) Voluntaria metamorfosis de la Alianza desde la Alianza de defensa de la Guerra fría, a través de la progresiva asunción de un concepto de seguridad más amplio que la mera defensa, hacia un hipotético horizonte de transformación en organización de seguridad colectiva, en los términos en que se ha analizado en el primer apartado de este artículo.

En el texto del CE99 se alude, más o menos expresamente, a otras misiones de la Alianza, que encajan perfectamente en la línea evolutiva que se ha analizado.

Como tal ha de interpretarse la disposición de la Alianza a enfrentarse con determinados riesgos, como los enumerados en el Apartado 24 (16), que generarán respuesta en forma de Consulta del Art. 4 TW y, cuando sea necesario, coordinación de esfuerzos y respuestas frente al Crimen Organizado.

De igual manera, la Alianza asume la misión específica de luchar, por medios diplomáticos, contra la proliferación de Armas de Destrucción

---

(16) CE99, Ap. 24: “...Los intereses de seguridad de la Alianza pueden verse afectados por otros riesgos de naturaleza más amplia, incluyendo actos de terrorismo, sabotaje y delincuencia organizada, y por la interrupción del tráfico de recursos vitales. El movimiento incontrolado de un gran número de personas, sobre todo como consecuencia de los conflictos armados, también puede plantear problemas de seguridad y estabilidad que afecten a la Alianza. Hay acuerdos dentro de la Alianza para que los Aliados lleven a cabo consultas de acuerdo con el Artículo 4 del Tratado de Washington y, cuando corresponda, coordinen sus esfuerzos e incluso sus respuestas a riesgos de este tipo”.

Masiva (WMD). Así en su Apartado 40 (17), la OTAN se marca esta misión como medio también de alcanzar sus objetivos de seguridad. Se puede resaltar en esta cuestión la fuerte posición española en la cumbre, contraria al empleo de otros medios más contundentes en contra de esta proliferación, tal y como proponían otros socios.

Caben serias dudas de la idoneidad de la Alianza para asumir misiones como las expresadas. La crítica aquí nos obliga a remitirnos a las observaciones sobre la indefinición de la esencia de la OTAN tras estas evoluciones. La lucha contra las WMD en términos de negociación es misión característica de una organización de seguridad. Por tanto sólo cabe imaginarla en el seno de la OTAN a través de una completa mutación de la Organización o planteando esta lucha en términos de represión y equilibrio. Una Alianza puede, por tanto, perseguir este objetivo hacia adentro a través de una autolimitación de su panoplia armamentística o hacia afuera, a través de acuerdos con los posibles adversarios que, en todo caso, alcanzarán un máximo de efectividad bajo el paraguas de una organización de seguridad tipo OSCE.

En esta materia las cuestiones terminológicas cobran un valor excepcional. A modo de ejemplo, la “contraproliferación” como concepto operativo esconde detrás un valor político que no debe pasar inadvertido, que consiste en la aceptación de los ataques preventivos contra los proyectos de construcción de armas de destrucción masiva, concepto al que países como España siempre opusieron razonables prevenciones.

De igual manera, hay que llamar la atención sobre el cuidado con el que la Alianza excluye el arma nuclear del debate sobre la proliferación, salvo en lo referente a la lucha contra la proliferación, caso en el que no se descarta el empleo de dichas armas. Esta posición tiene su lógica en el valor que la propia Organización concede a este tipo de armamento.

Llegado este punto parece saludable el ejercicio de poner sistemáticamente bajo sospecha toda iniciativa que llame a la lucha contra la “proliferación” de un tipo de armas, pues en esta materia las solemnes declaraciones esconden normalmente, tras la más firme condena de la posibilidad de que un tercero se dote de esas armas, la cuestión de la

---

(17) CE 99, Ap. 40: “...La Alianza intensificará sus esfuerzos políticos con vistas a reducir los riesgos derivados de la proliferación de armas de destrucción masiva y de sus vectores. El objetivo primordial de no-proliferación de la Alianza y de sus miembros es evitar la proliferación y, si se produjera, invertir su curso a través de medios diplomáticos...”.

posesión propia. La lucha contra la proliferación nos aparece aquí como insuficiente si no se acompaña de una simultánea declaración de un horizonte de abolición.

En el CE99 hay una declaración de buenas intenciones en lo referente a Guerra Química y Biológica en el Apartado 57 (18) que, por otra parte, en nada afecta, como se ha dicho, al armamento nuclear (19), y deja la cuestión, por tanto, plagada de carencias.

La lucha contra la delincuencia organizada aparece por la fuerza de los hechos en un contexto en el que determinadas organizaciones criminales disponen de medios y capacidades militares nada desdeñables. En este tema no se podía seguir mirando para otro lado y el CE99 da al respecto un paso importante haciendo frente a un riesgo que el entorno estratégico nos muestra cada día más peligroso. El paso siguiente será aceptar que, a partir de un cierto nivel de amenaza, la intervención de las Fuerzas Armadas contra el crimen organizado será no sólo una importante contribución a esta lucha, sino algo imprescindible dada la panoplia de armamento a disposición del adversario. Esta cuestión se analizará en el apartado siguiente de este artículo.

Conviene ahora profundizar en el análisis en detalle de algunas de las misiones de la Alianza, tal y como quedan configuradas por el nuevo CE99.

*a) El mantenimiento del vínculo trasatlántico, de medio a fin de la Alianza.*

Aunque el mantenimiento del vínculo trasatlántico ni está formulado expresamente como misión de la Alianza en el CE99 ni probablemente estarían dispuestos a reconocerlo como tal los socios, un análisis de fondo del nuevo Concepto estratégico nos permite considerarlo misión específica, esencial hoy en día, de la OTAN. Remito en este punto a las consideraciones hechas en el primer apartado de este análisis.

---

(18) CE99, Ap. 57: "*En la estrategia de la Alianza no figura ningún medio de guerra química ni biológica... Los aliados están a favor de la adhesión universal a los regímenes de desarme pertinentes...*".

(19) CE99, Ap. 62: "*...La garantía suprema de la seguridad de los Aliados la constituyen las fuerzas nucleares estratégicas de la Alianza, en particular las de los Estados Unidos. Las fuerzas nucleares independientes del Reino Unido y de Francia, que tienen un papel de disuasión propio, contribuyen a la disuasión global y a la seguridad de los Aliados*".

CE99, Ap. 63: "*...(las fuerzas nucleares) se mantendrán al nivel mínimo suficiente para preservar la paz y la estabilidad*".

Baste aquí recordar algo esencial que iluminará, sin lugar a dudas, el debate en los próximos años: el hecho de que la Alianza, medio a través del que se manifiesta el vínculo trasatlántico, tiene como misión principal su supervivencia y su visibilidad. Se produce aquí una inversión de los términos, en el sentido en que la salud de dicho vínculo como activo político deseado por todos los aliados pasa a ser misión de la Organización. Este punto requeriría un análisis teórico más profundo del que permite la extensión de este trabajo, lo que no impide que deba ser señalado.

*b) La misión de Disuasión y Defensa, el verdadero alcance del Art. 5<sup>14</sup>:*

Aunque el CE99 da por supuesto que las misiones derivadas del Art. 5 no varían, parece conveniente un análisis de su texto y de las consecuencias que dinámicas clave de la nueva OTAN, como la ampliación, pueden tener sobre el mismo.

El Artículo 5 del Tratado de Washington sigue siendo central y encarna, como se ha dicho ya en este trabajo, la cláusula de asistencia mutua consustancial a toda Alianza. Su redacción no varía; sin embargo, conviene traer aquí a colación una reflexión frecuentemente obviada, pero no por ello menos procedente, la del alcance real de los compromisos de dicho Art. 5.

Se trata, claro está, de la misión central de la Alianza, la defensa colectiva de sus miembros, que se mantiene en el nuevo concepto estratégico. Y se mantiene, igualmente, la especificidad de los compromisos adquiridos. No se trata aquí de abrir nuevamente un debate jurídico de puristas, sino de recordar que el alcance del compromiso de mutua asistencia del Artículo 5 está sometido en su origen a una cláusula expresa de oportunidad política en la selección de la respuesta de los socios. Esta redacción del Art. 5 no fue fruto de la casualidad, sino que respondió a lo que en su día fue conocido como el “compromiso canadiense”, por el cual, según cuenta Truman en sus memorias, los Estados Unidos pusieron freno, por razones constitucionales internas, a la aspiración de los aliados europeos de incluir en el TW una cláusula de beligerancia automática.

El resultado final es una Cláusula de Asistencia en la que la única obligación que los Aliados asumen en caso de agresión a uno de ellos es un inconcreto compromiso de ayudar a la parte atacada, adoptando la “acción que juzguen necesaria”, es decir, que cada Estado elegirá la réplica con plena libertad.

Históricamente la cuestión no ha sido excesivamente grave, porque nadie dudó nunca que la reacción de los Aliados a un ataque armado a uno de ellos siempre sería armada. Esta afirmación se sustenta en dos sobreentendidos que derivaban de la lógica de enfrentamiento de la guerra fría.

En primer lugar, había una razón existencial. No cabía plantear dudas en la respuesta porque el Tratado se firmó principalmente para formalizar el compromiso de los EE.UU. de asegurar la defensa militar de un núcleo duro de países de Europa Occidental, cuya salvaguarda consideraba esencial para su propia supervivencia. Ante esa realidad, era indudable la contundencia de la respuesta de todos ante un ataque a un socio, por encima de la redacción literal del TW.

Pero es que había una segunda razón impuesta por el entorno estratégico. La gravedad de la amenaza obligaba a una respuesta militar de cada socio lo antes posible, si pretendía unas mínimas oportunidades de supervivencia.

Estas razones ya no son tan claras hoy, y la consecuencia es que no es tan evidente la reacción armada contundente de todos los aliados ante un ataque a uno de ellos, sobre la base de la libertad del medio de respuesta que da el Art. 5. Esta hipótesis no se funda en el discurso de la Organización, que sigue siendo tan claro en este aspecto como siempre lo fue, sino en dos de sus líneas de evolución:

- la ampliación geográfica a nuevos miembros, que traerá necesariamente consigo un aumento de la heterogeneidad del conjunto y, por tanto, la sensación en algunos aliados que sus intereses vitales no están comprometidos en determinados casos de aplicación del Art. 5, al tiempo que la propia ampliación incrementa el riesgo de verse inmerso en un conflicto no deseado;
- la metamorfosis progresiva de la Organización, de Alianza a organización de seguridad (ampliación conceptual de los cimientos de la OTAN), que ya ha sido analizada en este trabajo, que difuminará el vigor del compromiso de asistencia.

Sorprende, en ocasiones, que una clara respuesta militar basada en el Art. 5 se dé por supuesta en múltiples ambientes, sin plantear la contradicción con el tenor literal del propio Artículo que hemos comentado y las incertidumbres que plantea la nueva realidad.

De igual manera, el análisis que se acaba de exponer deja en entredicho la solidez argumental del discurso de determinados gobiernos de Europa del Este que anteponen, por razones de seguridad, una voluntad de ingreso en la OTAN a la adhesión a la UE, operación esta última que, a largo plazo, les daría, sin dudas, una cláusula de seguridad mucho más sólida, al derivar de la unión política de los socios.

Conviene recordar, por otra parte, que la misión de Disuasión y Defensa sigue en teoría limitada por lo dispuesto en el Art. 6 del TW. En la redacción del Tratado se quiso expresamente limitar su zona de aplicación. Ahora, esta perspectiva se aleja desde dos puntos de vista, geográfico y temático. En esta cuestión, la evolución conceptual de la Alianza sigue de cerca la que, con carácter general, siguen las reflexiones sobre la "defensa" hoy en día.

De esta forma, más allá del texto del Tratado, se acepta ahora sin graves objeciones no sólo la defensa del territorio nacional, sino también la defensa colectiva de los intereses nacionales (algunos sostienen incluso que de los valores, con la carga de subjetividad y eurocentrismo que este concepto puede aportar al debate, como se estudiará más adelante), allá donde éstos estén en peligro. Es decir, la comentada ampliación del marco geográfico y del marco "temático" sobre la definición de la agresión que desde España siempre fue vista con recelo, pues no se ve con buenos ojos la intervención universal de la OTAN, que algunos aliados desearían.

De momento la cuestión se plantea en el exterior de la misión Disuasión y Defensa, que sigue, como se ha dicho, desde un punto de vista geográfico, limitada (a pesar de la posible ampliación temática comentada). El mecanismo que se ve venir en el horizonte para actuar militarmente fuera de zona serán las nuevas misiones CRO (Operaciones de Respuesta a Crisis), que conceptualmente posibilitan verdaderas acciones armadas sin previa agresión y sin previo mandato expreso del Consejo de Seguridad de la ONU, según el ejemplo anunciado por la intervención en Kosovo.

### *c) La nueva misión de Gestión de Crisis*

Siempre se aceptó desde un punto de vista teórico que la OTAN podía recibir el mandato de la ONU para llevar a cabo misiones de paz, en su más amplio espectro. Tras el final de la guerra fría hubo, sin embargo, un debate interesante y, en ocasiones conflictivo, en el seno de la Alianza en esta materia.

La primera evolución del modelo, tras el fin de la guerra fría, tuvo como objetivo un reparto de papeles entre las Organizaciones Internacionales de la Arquitectura de defensa europea. Hay que señalar que esta perspectiva nunca gozó de la unanimidad de los aliados, pero durante la década de los 90 se avanzó en la idea de que se aceptaba que la defensa colectiva descansaría en la OTAN, mientras que las Operaciones de paz caerían bajo el control de la UEO. La operación era compleja porque, sin discutir la vigencia del categórico Art. V el Tratado de Bruselas Modificado (20), se ignoraba en las declaraciones oficiales su existencia.

En el otro plato de una hipotética balanza, se fue perfilando poco a poco una habilitación genérica a la UEO para realizar las misiones de paz, las conocidas como misiones de Petersberg, utilizando incluso capacidades de la OTAN, bajo la fórmula de CJTF.

Desde un punto de vista teórico, el nuevo CE99 rompe con este planteamiento y refuerza el papel de la OTAN a la que asigna una competencia universal en los asuntos de seguridad y defensa colectiva en Europa. Según sus propias declaraciones, la Alianza no sólo se considera a sí misma el pivote de la defensa europea, sino que aspira a asumir como propia la misión de la seguridad europea, entrando ahora en competencia directa con el resto de las organizaciones de la Arquitectura de seguridad vigente (ONU, OSCE, UEO). Se excluye sorprendentemente del debate el hecho de que, en el fondo, la línea divisoria entre las organizaciones de la Arquitectura de defensa europea fueron, son y serán los distintos proyectos políticos de los que dichas Organizaciones son meras consecuencias.

El único freno que se anuncia a esta ambición es el hecho de asumir la posibilidad de existencia de una ESDI dentro, eso sí, de la propia Alianza, aceptándose sin grandes discusiones la pirueta de que un ente con ambiciones políticas (y con proyecto de fondo federal) pone su seguridad y defensa en manos de una organización sobre la que no ejerce un control práctico.

La primera consecuencia lógica de este planteamiento programático es la voluntad de asumir como propias misiones de paz, de "Gestión de

---

(20) ARTÍCULO V, Tratado de Bruselas Modificado (UEO): *"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"*.

crisis”, según la expresión utilizada por el CE99, caso por caso y por consenso, con las limitaciones impuestas por el Art. 7 del TW (responsabilidad primordial en la materia del Consejo de Seguridad de la ONU).

La consecuencia de este planteamiento es que la OTAN llevará a cabo este tipo de operaciones, respecto de las cuales, como se ha dicho, no habrá limitaciones temáticas ni geográficas, más allá de la vaga referencia a “otros intereses de seguridad” no definidos y a un “área euro-atlántica”, cuyos límites nadie ha querido dibujar en un mapa. No hay exigencia para las mismas de mandato de la ONU, ni sometimiento expreso a ONU u OSCE. Sin embargo, sí que se recoge textualmente la voluntad de la Organización de implicarse en todo el espectro imaginable de este tipo de misiones, llegando, si es necesario a las que llama Operaciones de Respuesta a Crisis (CRO), verdaderas operaciones de guerra, fuera del marco definido por los Artículos 5 y 6. Esto sí es una auténtica novedad del CE99, cuya puesta en práctica requerirá esfuerzos de coherencia y consenso por parte de todos los aliados.

*d) La misión del Partenariado y las “otras” misiones de seguridad:*

Es interesante comprobar que, más allá de planteamientos teóricos, la Alianza asume misiones características de una Organización que aspira a monopolizar la seguridad y defensa del continente. En este sentido es coherente que quiera establecer sólidos lazos con los demás actores a través de un diálogo más o menos institucionalizado. Aquí la cuestión de fondo es también la indefinición sobre el carácter de la Organización, tal y como se ha analizado en el primer apartado de este trabajo. En este marco se explica la polémica creada por el Presidente ruso Vladimir Putin sobre el ingreso de Rusia en la OTAN (21). El trasfondo de la polémica es enormemente significativo porque, involuntariamente clarifica la percep-

---

(21) El presidente en funciones de la Federación Rusa, Vladimir Putin, afirmó en unas declaraciones emitidas por la BBC el día 5 de marzo que su país deseaba una más profunda integración con la OTAN, incluso ingresando en la Alianza, siempre que Rusia fuera tratada como cualquier otro socio.

A estas declaraciones contestó, al día siguiente, el Secretario General de la OTAN, reconociendo la necesidad de cooperación con Rusia, al tiempo que afirmaba que, en este momento, una integración de Rusia en la Alianza no estaba en la agenda de la Organización.

En esta polémica son muy significativas las declaraciones de Vladimir Lukin, portavoz parlamentario del partido de la oposición Yabloko, dando la razón a Putin porque consideraba la posibilidad de que la OTAN se transformara en un organización política pan-europea, que hiciera menos énfasis en lo militar.

ción rusa de la evolución de la Alianza, a la que se dedica otro trabajo de este libro.

Las otras misiones de seguridad se tocan con delicadeza porque aquí las posturas de los socios están bastante alejadas. Quizá lo único sobre lo que cabe insistir es sobre la tendencia evolutiva que, a buen seguro, tendrá etapas sucesivas. En cualquier hipótesis sobre la evolución de la Alianza, como en cualquier hipótesis de evolución de toda organización de seguridad hoy en día, el entorno obliga al análisis de nuevos riesgos a los que se habrá de hacer frente, so pena de no cumplir sus objetivos.

Una vez estudiadas las misiones de la Alianza a la vista del CE99, vamos a intentar a continuación responder a dos cuestiones, la de las misiones específicas de las FAS en el nuevo Concepto Estratégico y a otra mucho más compleja, como es la de intentar imaginar, con carácter general, la evolución de las misiones de las FAS cara al nuevo milenio.

## **LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS CARA AL NUEVO MILENIO**

El CE99 dedica apartados específicos a detallar, en el marco de las misiones de la Alianza, las misiones que podrían corresponder a las Fuerzas Armadas de los socios. El CE99, como consecuencia del necesario consenso entre sus miembros, adolece en este punto de una cierta superficialidad, aunque sí se pueden deducir interesantes tendencias que se estudiarán en este apartado.

El esquema del CE99 en esta cuestión es el siguiente:

- a) Misión prioritaria: la seguridad de los miembros, que incluye integridad territorial, independencia política y seguridad (22). La misión va mucho más allá de la defensa militar del territorio, que cada día más va quedando como una parte de la misión global de las FAS, mucho más amplia y de contornos menos claros. Es claro, no obstante, que

---

(22) CE99, Ap. 47: *“El papel primordial de las fuerzas militares de la Alianza es el de proteger la paz y garantizar la integridad territorial, independencia política y seguridad de los estados miembros. Por consiguiente, las fuerzas de la Alianza deben poder disuadir y defender eficazmente, mantener o restaurar la integridad territorial de las naciones Aliadas y —en caso de conflicto— poner fin a la guerra rápidamente, obligando al agresor a que reconsidere su decisión, cese en su ataque y se retire.....”*

las FAS serán las principales responsables de la misión de disuasión y defensa, tal y como fue analizada en el apartado anterior.

- b) Operaciones de paz (en su más amplio espectro), simultáneamente a la misión anterior (23). Se hace una especial mención a las llamadas CRO. Estas operaciones podrán apoyar a “otras Organizaciones internacionales”, con las connotaciones que se puedan imaginar en la cuestión del mandato.
- c) Participación en emergencias humanitarias que, englobadas en las misiones no-Art. 5, son una categoría aparte porque en ellas el uso de la fuerza armada puede estar totalmente excluido (24).
- d) Contactos, cooperación y ejercicios entre Fuerzas Armadas en el marco del Pfp, de los acuerdos con Rusia y Ucrania y los países del Diálogo Mediterráneo de la OTAN (25).
- e) Respuesta a nuevos riesgos: Armamento NBQ (26), autodefensa frente ataques terroristas (27), etc.

El análisis de las misiones de la OTAN, tal y como se derivan del CE99, nos permite prever las misiones para las que tendrán que estar preparadas nuestras Fuerzas Armadas en este nuevo milenio. El argumento lógico hace que una nueva OTAN, con nuevas misiones, venga exigida por la adaptación a un nuevo entorno estratégico y que esas nuevas misiones exijan un nuevo instrumento, unas Fuerzas Armadas reformadas. Podríamos intentar, y ese va a ser el propósito de este apartado, intentar refle-

---

(23) CE99, Ap. 47: “... Las fuerzas de la OTAN deben mantener la capacidad de garantizar una defensa colectiva, a la vez que desarrollar operaciones eficaces de respuesta a crisis No-Artículo 5”.

(24) CE99, Ap. 49: “Al contribuir a la gestión de crisis con operaciones militares, las fuerzas de la Alianza tendrán que enfrentarse con toda una serie de actores, riesgos, situaciones y necesidades, incluso emergencias humanitarias, de carácter complejo y diverso. Algunas operaciones de respuesta de crisis No Artículo 5 pueden ser tan exigentes como algunas misiones de defensa colectivas...”.

(25) CE99, Ap. 50: “Las fuerzas militares de la Alianza también contribuyen a promover la estabilidad en todo el área Euro-Atlántica a través de su participación en contactos entre diferentes fuerzas armadas y en otras actividades y ejercicios de cooperación en el marco del Partenariado para la Paz, así como en otras organizadas para estrechar las relaciones de la OTAN con Rusia, Ucrania y los países del Diálogo Mediterráneo...”.

(26) CE99, Ap. 53, h: “... la postura defensiva de la Alianza debe tener la capacidad de enfrentarse adecuada y eficazmente con los riesgos asociados con la proliferación de armas NBQ y sus sistemas de lanzamiento, que también plantean una posible amenaza a las poblaciones, territorio, y fuerzas de los Aliados. Se precisa una combinación equilibrada de fuerzas, capacidades de respuesta y defensas reforzadas...”.

(27) CE99, Ap. 53, i: “... las fuerzas e infraestructura de la Alianza deben estar protegidas contra ataques terroristas”.

xionar sobre el nuevo papel que tendrán que jugar las Fuerzas Armadas en esta nueva situación. Esta reflexión valdrá para sus actuaciones en el marco de la Alianza y fuera de ella, porque refleja una fuerte tendencia de fondo que orienta la transformación conceptual sobre el nuevo papel de las FAS.

De este nuevo papel se derivan, lógicamente, nuevas capacidades y nuevas prioridades. En este sentido, la propia Alianza anunció, con ocasión de la Cumbre de Washington, el lanzamiento de una Iniciativa de Capacidades de Defensa, que es objeto de un artículo de un analista de este Grupo de Trabajo.

La cuestión se va a plantear aquí, por tanto, a un nivel mucho más conceptual. Pretendo responder a la cuestión siguiente: ¿cual es el papel que tendrán que jugar las FAS en esta nueva etapa? Este papel en el marco de la nueva OTAN no será distinto del que, con carácter general, el nuevo entorno exigirá a las Fuerzas Armadas de los Aliados.

La cuestión es digna de un análisis específico, porque exige una evolución del planteamiento de la cuestión, lo que antes se analizaba de la manera siguiente:

*El nuevo entorno estratégico exige de las Fuerzas Armadas aliadas llevar a cabo una serie de misiones, que antes no se efectuaban, o se hacían de forma muy tímida, que no dejan de ser accesorias de su misión única y principal, la defensa armada del propio territorio.*

Se ha de enfocar ahora así:

*Hoy en día la cuestión evoluciona hacia un planteamiento mucho más amplio, pero mucho más adaptado a la realidad de la nueva situación y, sobre todo, mucho más acorde con la voluntad de la sociedad que las sustenta. En el fondo se camina hacia unas Fuerzas Armadas que se transforman en "Instrumento de Gestión de Crisis Graves", es decir, capaces de actuar en toda la escala de situaciones en las que los mecanismos normales de gestión de crisis han sido excedidos o no son adecuados.*

Un planteamiento como el expresado tiene, en primer lugar, un importante valor explicativo de la realidad, de la que el CE99 es un importante indicio, y, al mismo tiempo, nos permite elaborar una interesante hipótesis sobre qué se esperará en el futuro de las Fuerzas Armadas en el marco y fuera de la Alianza.

Para que esta explicación pueda ser aceptable hay que admitir que el conflicto armado es un extremo de un continuo de crisis posibles, cuyo otro extremo es la normalidad de un Estado o de la sociedad internacional funcionando sin alteración alguna. Ante las crisis, el Estado utiliza diversos mecanismos adaptados para reconducir la situación a la normalidad. Cuando la crisis toma unas dimensiones tales que los mecanismos “normales” son excedidos, el Estado (o los Estados agrupados en el seno de una Alianza) recurrirán a las Fuerzas Armadas para que colaboren en la reconducción de la crisis hacia la normalidad.

En este sentido, el signo distintivo de las FAS en este nuevo entorno no sería tanto el empleo de las armas como la situación de permanente disponibilidad y la capacidad para actuar con independencia de las circunstancias externas a la propia misión, actuación que será casi siempre de carácter multinacional.

Estas nuevas ideas quedan recogidas en el CE99, cuando enumera las misiones de la Alianza y hace referencia a la Gestión de Crisis, que incluirá las “Operaciones de Respuesta a Crisis”, que consisten, como se ha dicho en Operaciones de imposición de la paz.

Obsérvese que, por otra parte, no se duda en afirmar que cabe, en el marco de la Alianza, dar respuesta a nuevos riesgos, algunos de los cuales caen por entero en lo que hasta ahora habían sido consideradas misiones exclusivamente policiales, dentro de una concepción de la seguridad mucho más amplia que la que contemplaba el CE91, y mucho más acorde con la visión actual<sup>17</sup>.

Una correcta interpretación de esta evolución nos debe permitir huir de explicaciones complejas o instrumentales, es decir, no es tanto que las organizaciones de defensa (y por extensión las FAS) busquen su autojustificación a través de la asunción de nuevas misiones, sino que, conceptualmente, la ausencia de una gran amenaza puntual permite una aproximación a la seguridad más amplia y, por ello, más realista y con más oportunidades de éxito, en el marco de la que no repugna la idea de asumir como lógica la reacción frente a riesgos de menor gravedad para la supervivencia de los países; riesgos que no obstante presentan, objetivamente, peligro para la paz.

No se trata aquí, ni de lejos, de afirmar que las Fuerzas Armadas de los países miembros de la Alianza vayan a asumir como propias todas las misiones policiales, sino más bien de una nueva perspectiva en la que la

Alianza, ante las dimensiones que ha cobrado la amenaza a la seguridad procedente de este tipo de organizaciones delictivas, declara algo tan evidente como que, aspirando a un concepto de seguridad mucho más amplio que la mera defensa colectiva, está dispuesta a colaborar en la lucha contra este tipo de riesgos.

El mecanismo que declara estar lista para poner en marcha es el del Artículo 4 del Tratado, es decir, las consultas políticas entre aliados, dejando abierta a un tiempo la opción de una "respuesta coordinada a riesgos de este tipo". Se trata aquí también de un paso en la dirección teórica apuntada que, a la larga, abre la puerta a la actuación de la Alianza en la resolución de crisis graves, materializadas en este caso en la lucha directa contra el crimen organizado, por medios policiales o a través de una colaboración directa de las Fuerzas Armadas, si esta colaboración se juzga como necesaria.

Se camina, como se ha dicho, hacia un concepto más global de seguridad, en cuya consecución, la Alianza y, por tanto, las naciones que la componen, utilizarán los mecanismos necesarios, incluidas las Fuerzas Armadas (28).

Se podría en este punto ahondar sobre la otra evolución que ya ha sido comentada, cuyas primeras consecuencias han empezado a ver la luz y que, a buen seguro, condicionará desde un punto de vista teórico, pero con claras consecuencias prácticas, el futuro de las Fuerzas Armadas como Institución. El tema merece un estudio específico, pero este trabajo exige un esbozo de la cuestión.

Tradicionalmente, el elemento característico predominante de las Fuerzas Armadas como Institución ha sido la posesión y el uso de las armas. Esta característica no era única, pero sí la más determinante a la hora de diferenciar esta institución de otras. De esta concepción deriva la perple-

---

(28) Obsérvese la evolución en esta cuestión entre el CE91 (Apartado 58) y el CE99 (Apartado 65):

CE91: *"Este concepto estratégico reafirma la naturaleza defensiva de la Alianza y la resolución de sus miembros de salvaguardar su seguridad, soberanía e integridad territorial...."*

CE99: *"El Concepto Estratégico reafirma el permanente objetivo de la Alianza y expone sus principales tareas de seguridad. Permite que una OTAN transformada contribuya al cambiante entorno de seguridad, apoyando la seguridad y la estabilidad con la fuerza de su compromiso compartido con la democracia y con la solución pacífica de las disputas...."*

alidad que produjeron, en el seno de las FAS de los países aliados, las nuevas misiones de mantenimiento de la paz y humanitarias, para las que seguían siendo un instrumento valiosísimo, sin que la utilización de las armas fuera en ellas un elemento determinante. El extremo han sido las misiones puramente humanitarias, que no son nuevas en su realización, pero sí en su aceptación como “una misión más”.

La pregunta que se plantea inmediatamente es la siguiente: ¿por qué las FAS siguen siendo tan valiosas en estas misiones? ¿Cuál es el elemento clave de la institución en la nueva situación?

Sin intentar agotar el debate se podría, pues, responder a esta pregunta y a las enunciadas al principio de este apartado en los siguientes términos:

Como ya ha sido comentado, se puede analizar el papel de las FAS como una evolución en la que cada día se aproximan más a la asunción completa de un papel como “Instrumentos de Gestión de Crisis Graves”, en todo el espectro caracterizado por una situación de grave anormalidad en la que los mecanismos corrientes de respuesta hayan sido excedidos o no puedan actuar ante la hostilidad del entorno, o en la que la capacidad de actuación de las FAS las hagan idóneas para intervenir.

Esta perspectiva nos permite establecer un amplio abanico de misiones, todas ellas importantes en la medida en que son exigidas por la sociedad. De esta forma a la defensa armada del territorio ante una agresión, misión clásica de las FAS, se unirían, a título de ejemplo, misiones como las misiones CRO, las de mantenimiento de la paz, la lucha contra el gran tráfico de drogas en alta mar, las operaciones humanitaria en respuesta a las inundaciones, etc.

Recapitulemos, el elemento distintivo de las FAS en el nuevo entorno estratégico será precisamente su capacidad para cumplir la misión encomendada (cualquiera que ésta sea, armada o no armada) con independencia de las condiciones en que ha de llevarse a cabo. Las FAS aparecen como un valioso instrumento cohesionado por la disciplina, a disposición de la sociedad, a través de sus representantes democráticamente elegidos, para hacer frente a toda crisis que exceda las capacidades normales de reacción.

Todo lo anterior obliga a abrir otro debate interesante, que gira alrededor de la definición de qué defienden las Fuerzas Armadas. El planteamiento de esta cuestión es imprescindible en un análisis sobre lo que pue-

den ser sus misiones. Se ha partido aquí también de una situación inicial confortable en la que bastaba, en términos generales, la defensa del territorio del Estado.

En la situación actual, al salto del concepto defensa al de seguridad corresponde una ampliación paralela de los contenidos conceptuales del término “defensa”. Se han aventurado varias posibles respuestas. En las últimas intervenciones exteriores las Fuerzas Armadas han participado en misiones en las que, más allá del territorio nacional, se defendía otras cosas.

Hay una corriente de reflexión que sostiene que detrás de la intervención exterior está siempre la defensa de unos intereses nacionales. Esta posición deja sin explicación determinadas intervenciones, cada día más frecuentes en virtud de la mediatización de algunas crisis a escala mundial, el llamado “efecto CNN”. El lado oscuro de la defensa de intereses es que, normalmente, los intereses de los países entran en conflicto y muchas veces la defensa de los propios se ha de hacer a costa de los ajenos. Una segunda crítica a esta perspectiva es que es relativamente fácil pasar de la defensa de los intereses nacionales a la de determinados grupos sociales o económicos.

Este razonamiento ha llevado a otros analistas a proponer que la participación de las FAS obedezca más bien a la “defensa de unos valores”. Aquí la crítica descansa, como se ha apuntado ya en este trabajo, a la dificultad de definir y ponderar los valores que puedan justificar una intervención. No hay que olvidar el peligro de “eurocentrismo” en la definición de estos valores y la consiguiente imposición universal de unos valores occidentales, discutibles en su contenido para otras culturas y, desde luego, no compartidos en todas las latitudes.

Todas las críticas a las perspectivas anteriores nos llevan a proponer una respuesta coherente con lo que se viene anunciando en todo este apartado. Las Fuerzas Armadas son un instrumento al servicio de la sociedad de la que deben surgir como parte natural y a la que deben servir sin reservas. En este sentido, no se tratará sólo de defender un territorio, o los intereses nacionales o unos valores, sino de defender a una sociedad y llevar a cabo las misiones que ésta juzgue necesario encomendar, dentro de sus capacidades y en el marco anteriormente expresado, es decir, en situaciones de crisis grave, en los que no cabe la solución con otros mecanismos. La característica de la intervención de las Fuerzas Armadas sería precisamente la excepcionalidad que bloquea cualquier otra solución.

Quizá la respuesta a la cuestión sea en el fondo tan sencilla como aceptar que, en sus FAS, la sociedad, a través de su Gobierno democráticamente elegido, dispone de un valioso instrumento de reacción en alerta permanente, para la autodefensa, pero también para actuar dónde y cuándo se considere imprescindible.

Lo anterior tiene consecuencias directas sobre las capacidades de las Fuerzas Armadas y su organización interna, lo que justifica plenamente la Iniciativa de Capacidades de Defensa que ha lanzado la Alianza, y una profunda reflexión interna sobre medios, organización, enseñanza, prioridades, etc. que deberá tener sus lógicas consecuencias en las FAS de mañana. Quizá al final enunciemos el verdadero reto cara al futuro, que no es otro que ser coherentes hasta las últimas consecuencias con la idea de que las FAS, cara al nuevo milenio, tendrán que responder, en todos sus aspectos, a lo que de ellas espera la sociedad que las sustenta. Es esencial renovar a cada paso de la reflexión la vigencia de este compromiso.

## **CONCLUSIÓN**

Nos encontramos en momento importante en la evolución del pensamiento estratégico, en el que, tras claras vacilaciones iniciales, se empieza a consolidar una visión compartida, y hasta cierto punto estable, del entorno estratégico que sigue a la guerra fría. Se empiezan a confirmar las grandes tendencias de fondo y los riesgos a los que habrá que hacer frente.

Todo lo anterior lleva necesariamente a un replanteamiento de las misiones que los actores internacionales (Organizaciones Internacionales, Estados... ) tendrán que llevar a cabo. La Alianza Atlántica plasma en su CE99 su visión de esta cuestión, y los cambios que anuncia no son, en absoluto, desdeñables.

Hemos visto que podemos estar en presencia de una gran metamorfosis que dé como resultado una Organización Internacional de naturaleza diferente a la que hasta hoy se ha conocido. Las misiones de esta nueva OTAN serán más amplias y, con seguridad, más difusas. Ha habido una clara voluntad de indefinición en aras del consenso en cuestiones esenciales. A título de ejemplo, los riesgos a los que la Organización se puede enfrentar, o el "área euro-atlántica", quedan a la libre apreciación de los socios en cada caso concreto. Es esencial recordar, como se ha hecho en este trabajo, algo frecuentemente ignorado, la indefinición de la respuesta del Artículo 5, que las nuevas condiciones no hacen más que acentuar.

Las nuevas misiones abren el debate del papel de las Fuerzas Armadas aliadas cara al nuevo milenio, cuestión que el CE99 aborda tímidamente. Se ha intentado en este trabajo demostrar que la evolución en esta cuestión forma parte de una evolución conceptual mucho más profunda, que obliga a una reflexión sobre cuáles podrían ser, con carácter general, las misiones de las FAS en el futuro.

Las conclusiones a las que llega el trabajo son relativamente sencillas, pero no por ello dejan de contribuir a una revisión de los conceptos vigentes. El futuro de las misiones de las FAS pasa por una profundización de su vínculo natural con la sociedad a la que sirven y de la que sacan su legitimidad, su presupuesto, sus prioridades y también sus misiones. Ello convierte en esencial el estudio de este vínculo, del que deriva todo lo demás. A esta cuestión capital deberán dedicarse permanente atención y estudio en los próximos años.