LA ALIANZA ATLÁNTICA Y LAS ACTIVIDADES DE APOYO A LA PAZ

Aida Otero Ramos
Universidad de San Pablo CEU.

La adaptación de la OTAN al entorno estratégico de posguerra fría

La cuestión planteada, que nos lleva a la problemática de las operaciones «fuera de área», nos sitúa en el final de la década de los ochenta y principios de los noventa, periodo en que finaliza la guerra fría y del cual derivan una serie de acontecimientos relevantes para nuestro ámbito de estudio. Podemos señalar hasta cuatro razones que justifican el respaldo a las actividades de «apoyo a la paz» por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una Organización de defensa colectiva que nace con el único objetivo de detener la expansión comunista y, por tanto, defender a sus Estados miembros de una posible invasión soviética.

La primera de estas razones la situamos en la aparición de nuevos riesgos que van a amenazar la seguridad europea, lo que significa la necesidad de redefinir los parámetros en los que se mueve la seguridad europea y también la necesidad de nuevas relaciones en la estructura institucional europea.

Desaparecida la singularidad de la amenaza, unidimensional (militar) y unidireccional (el bloque del Este), la seguridad en Europa deja de definirse en términos puramente militares, basada en la disuasión y el equilibrio de poderes, por lo que, Estados y organizaciones internacionales perciben una serie de riesgos multidimensionales y multidireccionales que alteran la percepción de la seguridad europea. Esta multidimensionalidad de la seguridad nos permite identificar, siguiendo a Barry Buzan, cinco dimensiones (1): una dimensión militar que hace referencia tanto a los aspectos objetivos como a las capacidades militares de los Estados, y a los aspectos subjetivos o percepción que los Estados tienen unos de otros (percepción de amenaza); una dimensión política que tiene que ver con la estabilidad del Estado, su sistema de gobierno y las bases internas de su legitimidad; la seguridad económica que está relacionada con la capacidad de acceder a los recursos, a las finanzas y a los mercados, necesaria para mantener unos niveles aceptables de bienestar y de poder del Estado; la seguridad de la sociedad que se refiere a la capacidad de las sociedades para hacer frente a las amenazas y vulnerabilidades que afectan a su cultura y a su identidad como comunidad y, por último, la seguridad medioambiental que se entiende como la capacidad para mantener la bios-

(1) BUZAN, B.: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Sudies in the Post-Cold War.* Segunda edición. Nueva York: Harvester Wheastsheaf, 1991. BARBÉ, E.: *La seguridad en la Nueva Europa,* pp. 30-31. Editorial Los Libros de la Catarata. Madrid, 1995.

fera local y planetaria, en tanto que soporte físico necesario para desarrollar la existencia humana.

Cada uno de estos factores puede constituir —la realidad así lo ha demostrado— riesgos potenciales para la paz y amenazas para la estabilidad, que por su multidireccionalidad y multidimensionalidad son difíciles de prever y analizar y, por tanto, es imposible tener preparada de antemano su respuesta. Son riesgos, algunos de ellos nuevos y característicos de la posguerra fría, pero otros, son viejos problemas que resurgen alentados por las nuevas circunstancias internacionales, sobre todo aquellos de carácter étnico-nacionalista o viejos problema de fronteras acallados por la dominación a la que muchos Estados europeos estaban sometidos.

Todo ello implica nuevos conflictos tanto por sus características como por sus dimensiones; conflictos esencialmente intraestatales en los que resulta difícil determinar cuáles son las partes. Son además conflictos que suelen ir acompañados de una situación humanitaria grave causada por algún factor específico, hambre, limpieza étnica, genocidio o desplazamientos en masa de refugiados y que, aunque en un primer momento se caracterizan por ser limitados núcleos de inestabilidad, pueden llegar a convertirse en verdaderas amenazas para la seguridad global y, por tanto, afectar también a la seguridad de los aliados. Nuevos conflictos que necesitan respuestas organizadas, multinacionales y multifuncionales, esto es, un solo sistema capaz de desarrollar múltiples funciones y que tenga en cuenta la escalada y complejidad que pueden tener estas operaciones, la posibilidad de medidas coercitivas, sofisticados sistemas de comunicación y mecanismos y procedimientos de control y coordinación para situaciones de seguridad complejas, impredecibles y peligrosas. Se requiere lo que David Lightburn ha denominado «mantenimiento de la paz multifuncional» (2).

La segunda razón deriva de la necesidad de la Alianza de redefinir sus misiones y reorientar sus objetivos. Desaparecido el Pacto de Varsovia, la OTAN tenía que situarse *in or out business* (3). Por tanto, constatada la inexistencia de dos voluntades necesarias para que la OTAN pereciese con el periodo que finalizaba: el fin del compromiso estadounidense en la defensa de Europa y la manifestación de los aliados de dar por concluida la labor desempeñada por la Organización defensiva y, haciendo especial hincapié en que la OTAN es más que una Alianza de 16 países frente a un enemigo común (4), puesto que entre sus objetivos también figuran la «salvaguardia de la libertad y seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares de acuerdo a un orden justo y duradero en Europa, basándose en los valores de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho, comunes a todos sus miembros», la OTAN inició un proyecto de reforma en los ámbitos interno y externo. Comenzó con la aprobación de un nuevo Concepto Estratégico en el que puso un énfasis especial en la necesidad de

(2) LIGHTBURN, D.: «La OTAN y el reto del mantenimiento de la paz multifuncional», *Revista de la OTAN* número 2, p. 10. 1996.

(3) Expresión utilizada por el senador de Estados Unidos, Richard Lugar, al referirse a la alternativa que se le presentaba a la OTAN tras el fin de la guerra fría: adaptarse o desaparecer. BARRY CH.: «NATO's CJTF in Theory and Practice», *Survival* volumen 38, número 1, p. 82. 1996.

(4) En estos momentos formaban parte de la OTAN sólo 16 países. Polonia, Hungría y la República Checa se adhirieron en 1999.

mejorar los instrumentos de gestión de crisis y la base institucional necesaria, manteniéndola lo más flexible posible para así adaptarse mejor al nuevo entorno estratégico de posguerra fría. Dos decisiones de gran trascendencia en su posterior «apoyo a la paz»; actividad que significó, sin duda, la salvación de la OTAN en los años noventa, al abandonar conceptualmente la defensa colectiva para abrazar la exportación de la paz en forma de misiones de ayuda humanitaria.

La tercera razón obedece a un hecho coyuntural: la coincidencia en el tiempo de la transformación de la Alianza y su compromiso con el concepto de «instituciones que se refuerzan mutuamente», y la decisión de Naciones Unidas de reforzar e impulsar el Capítulo VIII de la Carta, esto es, la cooperación entre la Organización de Naciones Unidas (ONU) y los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (5). Una decisión que se puede justificar tanto en la incapacidad —carencia de procedimientos, recursos y estructuras— como en la ineficacia de Naciones Unidas a la hora de dirigir y controlar fuerzas que puedan verse envueltas en misiones de combate, es decir, en operaciones bajo el Capítulo VII de la Carta. Esta decisión fue concretada en la invitación formal que el Consejo de Seguridad hizo en enero del año 1993 a las organizaciones y acuerdos regionales en el marco del Capítulo VIII para estudiar la forma y los medios de fortalecer sus funciones en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales dentro de sus áreas de competencia y la forma y los métodos para mejorar la coordinación de sus esfuerzos y los de Naciones Unidas. Entre las organizaciones a las que se transmitió esta invitación estaba la OTAN.

Como cuarta razón y, sin lugar a dudas, la que más influyó o por lo menos la que más aceleró la decisión de la OTAN de iniciarse «oficialmente» en este tipo de actividades, fue la guerra en la antigua Yugoslavia. La creciente demanda para su implicación operacional, el desbordamiento de las hostilidades de Croacia a Bosnia-Herzegovina en la primavera de 1992, basada en el requerimiento por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas al considerarla como la única Organización con la capacidad militar adecuada para el tipo de operaciones que se requerían —en adición a UNPROFOR (6)—, la llevaron a iniciarse en este tipo de actividades, antes de que éstas figurasen entre las misiones a desarrollar por sus fuerzas, decisión que llegó inmediatamente después. Con esta particular decisión nos encontramos ya en situación de decir que Yugoslavia reescribió la historia de la OTAN, impulsó su transformación y la orientó en su futuro, además de ser el laboratorio de ensayo de muchas de las decisiones tomadas por la Alianza *a posteriori*.

Son todas ellas las razones por las que la OTAN se inició en el «apoyo a la paz» actuando bajo responsabilidad de la ONU o de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) (7). Cuando en la Cumbre de Washington de abril de

(5) Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas 46/58 de 9 de diciembre de 1991, 47/38 de 25 de noviembre de 1992 y 48/36 de 9 de diciembre de 1993. *Véase* también *Un Programa de Paz* párrafos 60, 62 y 64.

(6) LEURDIJK, DICK A.: *The UN and NATO in Former Yugoslavia,* The Hague: Netherlands Institute of International Relations «Clingendael», p. 8. 1994.

(7) El 1 de enero de 1995 la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) pasó a denominarse Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

1999, la OTAN definió el Concepto Estratégico, incluyó, entre sus nuevas misiones de gestión y respuesta a crisis (8), la posibilidad de actuar sin mandato de Naciones Unidas aunque, eso sí, respetando los principios de su Carta Fundacional. Estas palabras encierran en sí la gran problemática de la OTAN al definir el concepto de «apoyo a la paz»: la actuación fuera del área prevista por el artículo 6 del Tratado de Washington. Problemática a la que encontramos justificación en el artículo 53 de la Carta de Naciones Unidas pero que resulta más difícil de explicar a la luz del Concepto Estratégico aprobado en Washington. Una actuación que se decidirá caso por caso y mediante consenso (9), lo que significa, en última instancia, una intervención selectiva de la OTAN, rechazando por tanto, desde el primer momento, el papel de guardián mundial que algunos quieren ver en esta Organización finalizada la guerra fría.

Una nueva misión para la OTAN: las actividades de «apoyo a la paz»

Justificada la decisión de la OTAN de iniciarse en las actividades de «apoyo a la paz», la confirmación oficial de respaldar estas actividades bajo responsabilidad de la OSCE u ONU —siempre caso por caso y según sus propios procedimientos— tuvo lugar en la Reunión Ministerial de Oslo en junio de 1992 y en la de Bruselas en diciembre del mismo año, respectivamente. De esta forma, el apoyo de la OTAN, desde el día 16 de julio de 1992 (10) con sus buques en el Adriático para hacer cumplir las sanciones económicas impuestas por la ONU a Serbia y Montenegro —resolución 757 (1992)— y el embargo de armas a todas las repúblicas de la antigua Yugoslavia —resolución 713 (1991)— y sus aviones de alerta temprana AWACS vigilando diariamente, desde el día 16 de octubre, la zona de prohibición de vuelos sobre Bosnia-Herzegovina —resolución 781 (1992)— además de haber proporcionado sus medios de mando NORTHAG al cuartel general de UNPROFOR, tenía ya un respaldo legal. No obstante, las primeras referencias aparecen en el Concepto Estratégico aprobado en la Cumbre de Roma de 1991 donde la Alianza pone un énfasis especial en la gestión de crisis al condicionar el éxito de la política de la Alianza a una eficaz diplomacia preventiva para preservar la paz e impedir la guerra. La OTAN decide aquí el respaldo al mantenimiento de la paz internacional, aunque su Concepto Estratégico no contempla *per se* el mantenimiento de la paz ni la ayuda humanitaria. Y al referirse a las misiones de las Fuerzas Armadas de la Alianza, el Concepto Estratégico contempla la posibilidad de que, en tiempos de paz, los aliados, a título individual, puedan contribuir a la estabilidad y paz mundiales proporcionando fuerzas para misiones de Naciones Unidas, aun cuando el respaldo a las actividades de la ONU todavía no se había decidido.

---

(8) La expresión «operaciones de respuesta a crisis» se incluye por primera vez en el Concepto Estratégico de la OTAN de 1999. Surge tras la intervención de Kosovo con un significado próximo a la «imposición de la paz», esto es, imposición de una determinada solución política a una crisis mediante el uso de la fuerza. *Véase Manual de la Cámara Hermoso*, «Un nuevo Concepto Estratégico para una nueva OTAN», en Ministerio de Defensa. Instituto Español de Estudios Estratégicos, «El Concepto Estratégico de la OTAN: un punto de vista español», *Cuadernos de Estrategia* número 110, p. 30. 2000.

(9) *Véase The Alliance's Strategic Concept.* Press Communiqué, NAC-S (99) 65, pp. 10 y 34. 24 de abril, 1999.

(10) La decisión de respaldar las resoluciones de Naciones Unidas fue tomada en la Reunión Ministerial del Consejo del Atlántico Norte (CAN) celebra en Helsinki el 10 de julio de 1992.

En la reunión del Comité de Planes de Defensa, celebrado en Bruselas los días 10 y 11 de diciembre de 1992, se concluyó que el apoyo a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y de la OSCE debía incluirse entre las misiones de los efectivos y de los cuarteles generales de la OTAN (11). Este mismo órgano fue el encargado de la identificación de medidas pacíficas en áreas tales como mando y control, apoyo logístico, infraestructura o formación que permitiesen mejorar las posibilidades aliadas para llevar a cabo operaciones de apoyo a la paz, pudiendo ser perfeccionado durante el proceso de elaboración de los planes de defensa. Y esto es así porque la OTAN da su apoyo a misiones encaminadas a mantener la paz y la seguridad internacionales, tanto a nivel individual como colectivo, por lo que las contribuciones nacionales de la Alianza a las operaciones de apoyo a la paz deben ser compatibles con la responsabilidad y medios de la OTAN, ya que su compromiso en estas operaciones conlleva implicaciones para la planificación de la defensa de la Alianza.

Del compromiso adquirido en Oslo y más tarde en Bruselas, concluimos afirmando que:

1. La participación de la OTAN en operaciones de apoyo a la paz, que puede ser tanto individual como colectivamente, puede adoptar tres formas:
   a) La Alianza puede poner sus recursos a disposición de la ONU o de la OSCE para una operación de estas características.
   b) Puede dirigir o coordinar una operación de apoyo a la paz en nombre de una de las dos Organizaciones anteriormente mencionadas.
   c) La Alianza puede respaldar la participación de algún aliado a título individual en una operación de estas características.

2. Las contribuciones de la OTAN pueden afectar a toda la gama de actividades de mantenimiento de la paz, seguimiento de un alto el fuego, retirada de efectivos, supervisión de desarme, creación de corredores de seguridad… y, por supuesto, la capacidad de la OTAN la faculta para el desarrollo de las operaciones de imposición de la paz.

3. La contribución de la OTAN puede llevarse a cabo con:
   a) Recursos no materiales: información, experiencia, técnicas, formación y adiestramiento, coordinación, etc.
   b) Recursos materiales: infraestructura de la Alianza, transportes, telecomunicaciones, apoyo logístico, etc.
   c) Fuerzas militares constituidas como pueden ser las fuerzas colectivas de la Alianza: la Fuerza Naval Permanente del Atlántico (Stanavforlant), la Fuerza Naval Permanente del Mediterráneo (Stanavformed), elementos de la Fuerza de Reacción Rápida, la flota de aviones de alerta temprana AWACS, así como otras fuerzas pertenecientes a las diferentes naciones aliadas (12).

---

(11) Comunicado del Comité de Planes de Defensa reunido en Sesión Ministerial el 10 y 11 de diciembre de 1992, *Revista de la OTAN* número 6, pp. 32-33.

(12) Éste es el caso del Eurocuerpo sobre el que se llegó a un acuerdo, el 21 de enero de 1993, para su vinculación a la Alianza Atlántica. Por este acuerdo se fijaron las condiciones de su empleo en el marco de la OTAN, las competencias para la planificación de las operaciones y la subordinación del Cuerpo de Ejército Europeo al comandante en jefe de la OTAN, así como las responsabilidades de éste con el jefe del Eurocuerpo en tiempo de paz. ESTRELLA R.: «After the NATO Summit: New Estructures and Modalities for Military Co-Operation», *Defence and Security Committee, North Atlantic Assembly,* AL 205 DSC (94), pp. 11-158. Noviembre, 1994.

Definición del concepto «apoyo a la paz»

Añadido ya el apoyo a la paz a las misiones de las fuerzas de la Alianza y a sus cuarteles generales, la OTAN definió el término «apoyo a la paz» (*Peace Support Operations*) para describir su nueva política. Este concepto fue aprobado por el Comité Militar de la OTAN (13) y es usado como un término colectivo que cubre la amplia gama de actividades que se van a desarrollar bajo los auspicios de la ONU o de la OSCE. En el MC 327, la OTAN no limita su papel al tradicional mantenimiento de la paz, sino que lo hace extensivo a otro tipo de actividades. Veamos cuáles y cómo son definidas:

— Mantenimiento de la paz. Operaciones incluidas en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas y llevadas a cabo con el consentimiento de las partes implicadas para contener, moderar o poner fin a las hostilidades entre o dentro de Estados a través de la intervención de una tercera parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente. El mantenimiento de la paz puede incluir misiones de observación, interposición, control de armamentos, de fronteras e incluso protección humanitaria.
— Prevención de conflictos. Incluye distintas actividades —sobre todo las descritas en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas— desde iniciativas diplomáticas hasta despliegues preventivos de tropas, concebidas para evitar que las disputas desemboquen en conflictos armados o se extiendan a otras áreas. Este concepto puede incluir misiones de recogida de datos, consultas, advertencias, inspecciones y supervisión. Generalmente en los despliegues preventivos toman parte civiles y/o tropas con el fin de impedir que estalle una crisis.
— Restablecimiento de la paz. Aquellas acciones diplomáticas que se producen una vez comenzado un conflicto cuyo fin es alcanzar una solución pacífica. Entre ellas se pueden incluir los buenos oficios, la mediación, la conciliación y otra serie de acciones como el aislamiento diplomático y las sanciones.
— Misiones de ayuda humanitaria. Aquellas operaciones destinadas a aliviar el sufrimiento humano, especialmente en aquellas circunstancias en las que las autoridades responsables en el área son incapaces o no desean proveer a la población de la ayuda necesaria. Las misiones de ayuda humanitaria pueden ser conducidas en el contexto de una operación de apoyo a la paz o como una tarea temporal independiente.
— Imposición de la paz. Acción incluida en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas por la que se restablece la paz en una zona de conflicto a través de medios militares. Incluye la participación en conflictos internos o entre Estados, para subsanar una necesidad de tipo humanitario o cuando las instituciones de un Estado han dejado prácticamente de funcionar.
— Consolidación de la paz. Acción posterior al conflicto mediante la que se identifican y respaldan aquellas estructuras que tenderán a fortalecer y consolidar un acuerdo político que impida retroceder hacia un nuevo conflicto. Incluye mecanismos de identificación y apoyo a estructuras que tiendan a asegurar la paz, generar confian-

(13) Military Committee 327-NATO Military Planning for Peace Support Operations (MC 327), 5 de agosto de 1993, en The British American Security Information Council (BASIC), *NATO, Peacekeeping and the UN, Report* número 94.1, p. 22. Londres, septiembre, 1994.

za y bienestar y respaldar la reconstrucción económica, pudiendo requerir la participación de efectivos militares o también civiles (14).

Proceso de toma de decisiones

La participación de la Alianza en operaciones de apoyo a la paz puede ser solicitada además de por los Estados miembros, por Naciones Unidas (Consejo de Seguridad, Asamblea General o secretario general), por la OSCE o por el Consejo de Cooperación Euroatlántico (CAEA). Una vez hecha la petición de ayuda, el CAN inicia las consultas políticas y solicita consejo de las autoridades políticas para evaluar las implicaciones militares de una intervención colectiva de la Alianza. El CAN es el órgano principal para consultas políticas y toma de decisiones sobre gestión de crisis y prevención de conflictos bajo los artículos 2 y 4 del Tratado de Washington. Así, la participación de los 19 aliados, incluida Francia, hace de este órgano de toma de decisión el fórum apropiado para hacer frente a las actividades de gestión de crisis y prevención de conflictos, aunque, este órgano suele delegar la supervisión de cada crisis a grupos *ad hoc*, formados por representantes nacionales.

Una vez que la decisión ha sido tomada, el Comité Militar traslada su decisión política a una directiva militar clara y sin ambigüedad. Asistido por el Estado Mayor Internacional, tiene que contestar a un número de cuestiones tales como: qué tipo de operación se requiere (una operación de mantenimiento de la paz tradicional o una de imposición), qué medidas se necesitan, qué tipo de aportación hace cada país, cuáles son los objetivos inmediatos a conseguir, cómo se organiza el mando y control de la operación, qué tipo de compromiso implica su participación, qué riesgos, etc. Las respuestas a estas cuestiones, junto a los planes operacionales aportados por el Cuartel General (SHAPE), del Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR), formarán parte del proceso de toma de decisión de la OTAN. Una vez que el acuerdo ha sido tomado en el seno de la OTAN, se informa a la ONU de dicha decisión, acompañada de un borrador del plan operacional preparado por la OTAN (15). Luego, el CAN negocia todos los aspectos militares, administrativos, jurídicos y financieros con la Organización que solicitó su ayuda ya sea mediante un mandato o un acuerdo. Cuando la OTAN decide su apoyo a una operación de la ONU, la Alianza deja claro que su forma de cooperación es como «socio» y no como «empleado» en el apoyo a estas operaciones de paz. Por ello, la OTAN negocia las condiciones en que contribuye (16):

1. Sólo pueden llevarse a cabo operaciones de apoyo a la paz bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o de la OSCE (17).

(14) Estos conceptos pueden ser perfectamente equiparables con los definidos por Boutros Ghali en su Programa de Paz, que siguiendo el mismo orden serían los siguientes: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. El concepto de imposición de la paz, no previsto en el Programa, se puede incluir dentro del concepto establecimiento de la paz, que podría contemplar acciones emprendidas bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

(15) LEURDIJK, DICK A.: *opus citada,* p. 15.

(16) Estos principios generales fueron acordados por los embajadores en la reunión celebrada por el CAN con sus socios de cooperación el 15 de marzo de 1993, *Revista de la OTAN* número 4, pp. 30-31. 1993.

(17) En este momento la Alianza Atlántica no contempla la posibilidad de actuar sin mandato de Naciones Unidas o de la OSCE.

2. Las operaciones de apoyo a la paz se llevarán a cabo caso por caso y siempre conforme a los objetivos y principios de la Carta de Naciones Unidas.
3. Las decisiones de los Estados u organizaciones afectados con respecto a la participación en actividades de apoyo a la paz se adaptarán en cada caso específico como respuesta a una petición de la ONU o de la OSCE.
4. Mediante consultas con los Estados y organizaciones participantes, la ONU o la OSCE definirán en cada caso las disposiciones que deban regir las operaciones de apoyo a la paz, incluidas las relaciones de mando (18).
5. En caso de conflicto dentro o entre los Estados, las operaciones de apoyo a la paz se llevarán a cabo para apoyar los esfuerzos en curso encaminados a restaurar la paz y la estabilidad mediante una solución.
6. El apoyo a la paz está concebido como complemento del proceso político de resolución de disputas, no pudiendo sustituir a un acuerdo negociado.
7. El apoyo a la paz requiere un claro objetivo político y un mandato preciso, según decidan la ONU o la OSCE.

Los criterios y principios operativos que deben regir cualquier actividad que en el seno de la OTAN se adopte sobre apoyo a la paz los siguientes criterios (19):

1. Claridad y precisión del mandato. La base de cualquier misión es un mandato claro y preciso de la ONU o de la OSCE –elaborado mediante consultas con los Estados, organizaciones y/o partes interesadas que vayan a contribuir a ella– en el que reflejen todos los elementos esenciales de la operación que se va a realizar.
2. Consentimiento de las partes del conflicto. El consentimiento y la cooperación de las partes de un conflicto son condiciones esenciales para cualquier operación de apoyo a la paz de la ONU, basada en el Capítulo VI de la Carta. Sólo podrá hacerse una excepción si el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas permite fundamentar la operación en el Capítulo VII de la Carta.
3. Respeto mutuo. Debe existir respeto mutuo entre las partes implicadas en el conflicto y la organización de apoyo a la paz. Las fuerzas de paz deben respetar las leyes del país anfitrión y sus costumbres y no tratar de cambiar el *status* y posición de las partes, excepto si existe un acuerdo de esas partes. Las partes implicadas deben a su vez, respetar a las fuerzas de paz en los términos acordados. Este principio puede no ser válido para operaciones de imposición de la paz.
4. Transparencia. Los objetivos y medios para poner en práctica una operación así como la relación entre ellos, deben ser lo más transparentes posible, aunque siempre dentro de las necesidades operacionales.

(18) En el Informe de la reunión del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN) —al que acabamos de referirnos— se considera que no se debe interpretar este punto en el sentido de otorgar a la Organización que emite el mandato el poder de adoptar unilateralmente decisiones que afecten a las relaciones de mando. Antes de aportar sus fuerzas, los Estados y organizaciones que contribuyan a este tipo de misiones habrán de decidir si consideran o no adecuadas las disposiciones de mando.

(19) Estos criterios y principios están recogidos en el MC 327.14 y en el «Informe elevado a los ministros por el Grupo *Ad Hoc* del CCAN sobre Cooperación en el Mantenimiento de la Paz», reunión del CCAN, Atenas, 11 de junio de 1993, *Revista de la OTAN* número 4, pp. 31-32.

5. Imparcialidad. Todos los aspectos de una operación deben tratarse con imparcialidad, compatible con la naturaleza de la operación tal como está definido en su mandato. Además la imparcialidad es esencial para mantener la confianza de las partes implicadas en la disputa y el gobierno anfitrión. Este principio puede no ser válido para una operación de imposición de la paz.
6. Credibilidad. Quienes contribuyan a la misión deben tener la voluntad política y la capacidad para alcanzar los objetivos del mandato. La credibilidad resulta esencial para el éxito de una operación y depende, entre otras cosas, de la determinación política demostrada por las organizaciones internacionales y los Estados involucrados, de la claridad y posibilidad de alcanzar los objetivos militares y/o de otro tipo marcados, de la disponibilidad de suficientes recursos materiales y de la calidad y nivel de adiestramiento del personal que toma parte en dicha operación. La planificación y ejecución de una misión han de ser siempre necesariamente coherentes con la finalidad y objetivos a alcanzar. En última instancia, la Organización que otorga el mandato (ONU u OSCE) y quienes llevan a cabo la operación son los que han de juzgar si se respetan los dos últimos criterios.

Principios operativos:

1. Mando y coordinación. La unidad de mando de las fuerzas militares es esencial. La organización y estructura de mando de una operación de apoyo a la paz debe tomar en consideración la especificidad de cada operación y los recursos con que cuenta, incluidas las estructuras de mando prestadas por los Estados u organizaciones participantes. Para ser completamente eficaz y eficiente, la coordinación entre todos los aspectos de una operación (políticos, civiles, administrativos, legales, humanitarios y militares) ha de ser muy estrecha.
2. Utilización de la fuerza. En todo tipo de operación, la medida en que puede utilizarse la fuerza ha de quedar claramente definida en el mandato o en los términos de referencia. Si se autoriza el uso de la fuerza, ésta deber controlarse cuidadosamente, ser flexible y mantenerse al nivel más bajo posible, según las necesidades de la ejecución del mandato. Las fuerzas que toman parte en una operación tienen en todo momento derecho a la autodefensa.
3. Seguridad del personal. El compromiso de proteger al personal que participa en una operación ha de ser consustancial con la decisión de llevarla a cabo.
4. Libertad de movimientos. La libertad de movimientos es esencial para el éxito de cualquier operación de apoyo a la paz.
5. Flexibilidad. Una fuerza de apoyo a la paz debe estar capacitada para adaptarse y cambiar de una actividad a otra según sea necesario.
6. Participación. Todos los Estados miembros del organismo que otorga el mandato pueden ofrecerse voluntariamente. Este organismo puede también invitar a Estados u organizaciones a colaborar con efectivos o recursos y no está obligado a aceptar todas las ofertas, sino que puede seleccionar las más convenientes. La elección de estos contribuyentes debe tomar en consideración las sensibilidades culturales, históricas y políticas, al mismo tiempo que debe asegurarse también que todas las operaciones sean multinacionales. Cuando se invita a Estados u organizaciones a aportar fuerzas o recursos, la naturaleza o composición de estos deben estipularse mediante consultas con el organismo emisor del mandato.

7. Consideraciones financieras. Los costes, en general, corren por cuenta de los Estados miembros del organismo que otorga el mandato, quienes lo compartirán de acuerdo con las normas de dicha organización.

Ventajas e inconvenientes de la participación de la OTAN, Organización de defensa colectiva, en las actividades de apoyo a la paz

Teniendo presente el hecho de que el ex secretario general de Naciones Unidas, Boutros Ghali, consideraba a la OTAN como la única Organización con capacidad militar adecuada para el tipo de operaciones que se requerían en Yugoslavia y, teniendo también en cuenta que el conflicto de la antigua Yugoslavia es un conflicto característico de los que hemos definido para la posguerra fría, tan sólo podemos afirmar las ventajas que supone semejante decisión, lo que, indudablemente, la convierte en pieza central de la nueva estructura de seguridad europea. Veamos, por tanto, qué puede aportar la OTAN a las operaciones de apoyo a la paz:

1. Cuando se trata de hacer frente a situaciones graves ya sean humanitarias o de seguridad, los aliados pueden aportar una estructura, procedimientos, capacidades y experiencia que ya han sido puestas a prueba.
2. La OTAN dispone de una serie de recursos estratégicos y capacidades únicas como la fuerza de alerta temprana plenamente operativa, una organización permanente, inteligencia de apoyo compartida, fuerzas navales, terrestres y aéreas, esto es, un abanico de efectivos preparados para su empleo inmediato.
3. La OTAN y sus miembros disponen de fuerzas militares con gran preparación que han sido reducidas y reestructuradas dando mayor importancia a formaciones multinacionales más pequeñas, menos dependientes de las armas nucleares y organizadas y reestructuradas para poder responder, de manera flexible y siempre que sea necesario, a una amplia gama de riesgos que puedan amenazar a la seguridad, a la vez que hacen frente a la gestión de crisis. Tampoco podemos dejar de mencionar la definición del concepto Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (CJTF), que hace también de estas fuerzas las idóneas para la resolución de los conflictos a los que nos hemos referido. Además su importancia radica también en la posibilidad de ser utilizadas, por sus características, en «operaciones fuera de área».
4. La OTAN, aún en tiempo de paz, está preparada para actuar. Es la única Organización con fuerzas disponibles y preparadas, así como con el mando operacional necesario.
5. La seguridad europea pasa también hoy —los hechos más recientes así lo han demostrado— por la continuidad de la presencia de Estados Unidos en Europa, garantizando así la permanencia del vínculo transatlántico.
6. Y, finalmente, la OTAN también puede aportar «consenso político» entre los Estados miembros que es un importante factor de éxito, sobre todo porque las divisiones políticas dificultan y retrasan los procesos de toma de decisiones e incluso pueden imposibilitarlo, lo que, en última instancia, puede suponer la paralización total en la adopción de importantes decisiones que pueden hacer peligrar el éxito de una misión; la antigua Yugoslavia, una vez más, podría ser el mejor ejemplo.

Hasta aquí las ventajas que implica, a nuestro juicio, la participación de la OTAN en operaciones de apoyo a la paz, hecho que nos hace ver, en palabras de Rafael Estrella (20), que el cada vez más improbable recurso por parte de la Alianza al artículo 5 —defensa colectiva— en favor del artículo 4 —consultas políticas— hace que, aunque la OTAN siga siendo jurídicamente una Organización de defensa, se convierte *de facto* en una Organización de seguridad con un importante papel que desarrollar en este nuevo ámbito de actividades.

No obstante, un problema importante que suscita la participación de la OTAN en el apoyo a la paz es que la Alianza sigue siendo una Organización regional con autonomía propia, lo que significa que estudiará su participación, caso por caso y de acuerdo a su forma de proceder. La OTAN no es una Organización regional bajo el Capítulo VIII de la Carta. Tampoco podemos olvidar el hecho de que la participación de la Alianza en este tipo de actividades implicará la actuación fuera del área prevista en el artículo 6 del Tratado de Washington, algo para lo que la OTAN no había sido creada. Sus dos pilares desde 1949 han sido los artículos 5 y 6, y las operaciones de apoyo a la paz son «no-artículo 5» y además implican actuaciones fuera del área prevista en el artículo 6. La solución a este problema parecía haberse encontrado al definir el concepto CJTF como forma de interpretar la gestión de crisis al haber aumentado la participación de la Alianza en crisis externas al área cubierta por el Tratado; de forma que, a partir de ese momento, la Alianza se vio en la necesidad de abandonar el concepto de gestión vinculado al contexto de la defensa colectiva, esto es, al contexto del artículo 5 del Tratado de Washington. Es ésta una cuestión que encierra una gran problemática. Veamos su planteamiento legal y político.

Marco legal y político

La Carta de Naciones Unidas y el Tratado de Washington

En primer lugar debemos referirnos a que el nacimiento de la OTAN obedece al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, artículo que reconoce «el derecho de legítima defensa individual o colectiva», y así es mencionado en el artículo 5 del Tratado de Washington. Un artículo del Capítulo VII de la Carta que nos hace situarnos en un plano diferente a si dicho artículo fuese del Capítulo VIII, puesto que en dicho caso y en virtud del artículo 52 de la Carta, la participación de OTAN en las actividades de «apoyo a la paz» no plantearía ningún problema. Este artículo reconoce la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional. Pero aún así, la decisión de la Alianza de respaldar las operaciones de apoyo a la paz bajo responsabilidad de ONU o OSCE, encuentra su respaldo legal en el artículo 53 de la Carta por el que el Consejo de Seguridad puede utilizar los acuerdos u organismos regionales, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, dice el artículo 53 —excep-

(20) ESTRELLA, R.: «España y su papel en la seguridad nacional: La Alianza Atlántica», *Seminario Política de Defensa,* Secretaría Federal de Estudios y Programas del PSOE. Fundación «Pablo Iglesias», p. 18. Madrid, 19 de abril, 1995.

ción muy importante para nuestro estudio— «no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad». Ésta ha sido, junto a las resoluciones del Consejo de Seguridad, la base legal para la actuación de la OTAN en la antigua Yugoslavia (Bosnia-Herzegovina).

Pero, ¿qué dice el Tratado de Washington? Pues bien, el artículo 5 establece una organización de defensa colectiva en caso de un ataque armado contra una o más de sus partes en Europa o América del Norte y el artículo 6 fija el territorio en el cual será de aplicación el artículo 5. De ello deducimos que el Tratado de Washington excluye las actividades fuera de área de la Alianza, aunque no hay nada en el Tratado que lo prohíba. Por tanto, una amplia interpretación del artículo 4 del Tratado de Washington que prevé consultas entre las partes «cuando a juicio de cualquiera de ellas (de las partes), la integridad territorial, la independencia política o la seguridad (de ellas) fuere amenazada», en conjunción con una amplia interpretación de lo que constituye una amenaza a la seguridad, es lo que nos sirve de base para las actividades «fuera de área» de la Alianza.

Un marco legal vago al que hemos de unir un marco político compuesto por el compromiso de transformación de la Alianza, su nuevo Concepto Estratégico aprobado en Roma en 1991 y su compromiso de participar en el conjunto de «instituciones que se refuerzan mutuamente».

La Reunión Ministerial de Berlín de 3 de junio de 1996 estableció como primer objetivo asegurar la efectividad militar de la Alianza en un panorama de seguridad cambiante. Un objetivo que se conseguiría, de una parte, fortaleciendo las capacidades de la OTAN para cumplir con su tradicional misión de defensa colectiva y, de otra, a través de una renovada estructura de mando multifuncional, única y flexible, para llevar a cabo las nuevas tareas que requieren las circunstancias cambiantes de la seguridad europea. Esto incluye, *inter alia*, la capacidad de montar operaciones «no-artículo 5». Y esto teniendo presente la respuesta que el secretario de Estado norteamericano, Henry Kissinger, obtuvo cuando durante la guerra del Yom Kipur solicitó la ayuda aliada para las fuerzas israelíes. En ese momento, la Alianza invocó los artículos 2 y 4 puesto que entonces la única respuesta existente al plantear la actuación «fuera de área» era que el artículo 6 lo impedía. Por lo demás, los artículos 2 y 4 fueron los que permitieron a la OTAN una intensa actividad diplomática que fue desde la resolución de disputas —en Suez o Angola— y las consultas políticas e información —crisis de los misiles cubanos— a la coordinación política —islas Malvinas o *Tormenta del Desierto*—. A finales de los años ochenta, los Estados miembros de la OTAN desarrollaron un proceso de tres niveles de cooperación para temas relativos a la cuestión de «fuera de área», basado en su compromiso común de promover la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el artículo 2 del Tratado del Atlántico Norte:

a) Consultas entre los aliados (artículo 4).
b) Coordinación donde fuese necesario.
c) Despliegues compensatorios para mantener el nivel de fuerzas necesario para la disuasión en el caso de que los aliados individuales se sintiesen obligados a utilizar instrumentos de la OTAN para responder a crisis fuera del área del Tratado.

Estos acuerdos fueron indispensables durante la guerra Irán-Irak por lo que los gobiernos de la OTAN articularon sus contribuciones a la Armada del golfo Pérsico (1987-1989) y más tarde en la respuesta aliada a la invasión iraquí de Kuwait (1990) (21).

¿Por qué este cambio de actitud? Sin duda porque, finalizada la guerra fría, la OTAN se encontró con un dilema importante al tener un compromiso político al máximo nivel para la amenaza menos probable —amenaza dirigida contra su seguridad: artículo 5— y un compromiso de bajo nivel para la más probable —crisis regionales que escapan al artículo 5—. Un dilema que, como decíamos, se conjugó perfectamente durante el conflicto de Bosnia-Herzegovina; el artículo 4 del Tratado de Washington y el 53 de la Carta de Naciones Unidas, junto a las repetidas resoluciones del Consejo de Seguridad —órgano responsable del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en virtud del artículo 24 de la Carta— le dieron el respaldo legal suficiente para su actuación. Un respaldo legal que fue acompañado de la puesta en práctica, primer ensayo real, del concepto CJTF, como reflejo del proceso de adaptación de la Alianza al nuevo entorno estratégico y forma de elevar el nivel de compromiso político para responder a las nuevas amenazas.

El concepto CJTF

La puesta en marcha definitiva de las CJTF llegó en la Reunión Ministerial de Berlín del 3 de junio de 1996, momento a partir del cual, según recoge la Declaración de Berlín, «la Alianza está capacitada para montar operaciones de la OTAN no contempladas en el artículo 5 según el principio de un solo sistema capaz de desempeñar múltiples funciones» (22). Con ello podemos afirmar que las CJTF son la «herramienta» que la Alianza necesitaba para el desarrollo de operaciones que van desde la ayuda humanitaria hasta la imposición de la paz y la gestión de crisis (23). Un tipo de intervenciones que no entrañan necesariamente el empleo de medidas militares, sino la disposición de mecanismos de consulta política eficaces y una capacidad de actuación importante en el terreno diplomático, acompañada de un potencial de disuasión que permita desactivar los conflictos armados antes de que se produzcan o impedir su escalada una vez que hayan estallado. Además, son operaciones que brindan la oportunidad de participación a fuerzas no-OTAN.

Podemos definir una CJTF como:

> «Una fuerza operativa multinacional y multiservicio compuesta de fuerzas de OTAN con la posibilidad de fuerzas no-OTAN, con capacidad para un despliegue rápido para conducir operaciones de paz de duración limitada, más allá de las fronteras de la Alianza, y bajo el control de la estructura militar integrada de la OTAN o de la UEO» (24).

(21) STUART, D.: «NATO's future as a pan-European security institution», *Revista de la OTAN* número 4, p. 16. 1993.

(22) Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, 3rd June 1996, Final Communique, *NATO Press and Media Service,* Press Communique M-NAC-1 (96) 63, párrafo 7.

(23) No debemos dejar de mencionar que las CJTF sellan definitivamente la creación de la Identidad Europea de Seguridad y Defensa, al permitir a los aliados europeos, a través de la UEO, conducir sus propias operaciones con medios de la Alianza y bajo mandos de «doble gorro».

Anthony Cragg, secretario general adjunto de Planes y Política de Defensa de la OTAN, define este concepto como:

> «Una formación desplegable, multinacional e integrada por efectivos de distintos ejércitos, generada y confeccionada a la medida de una operación militar determinada, en la que puede contemplarse no sólo la ayuda humanitaria o el mantenimiento de la paz sino también la defensa colectiva» (25).

Teniendo presente estas definiciones podemos preguntarnos cuáles son las características y el significado de estas fuerzas para la OTAN. Pues bien:

1. En primer lugar, las CJTF significan la posibilidad de que la OTAN pueda realizar operaciones «fuera de área» y operaciones de mantenimiento de la paz, de imposición de la paz u otras operaciones de contingencia sin necesidad de alterar el Tratado de Washington.
2. El concepto CJTF da a las fuerzas militares de la OTAN flexibilidad y movilidad para hacerlas más apropiadas en la respuesta a las crisis. La flexibilidad que aporta este concepto puede además ser usado no sólo para asegurar la efectividad militar, sino también la aceptabilidad política dependiendo del tipo y localización del conflicto. Además, la disponibilidad elevada que pueden aportar se considera, igualmente, un factor importante.
3. Significa la institucionalización del concepto fuerza operativa mutinacional; un concepto que siempre había sido desarrollado mediante acuerdos temporales de mando y control, utilizado por coaliciones *ad hoc*.
4. La OTAN a través de este concepto trata de garantizar la misma capacidad de sus fuerzas para ser usadas fuera de su área que la mantenida para la defensa de sus fronteras. Este concepto complementa la tradicional estructura militar integrada de la OTAN.
5. Finalmente, asegura también la prioridad de la defensa colectiva, en caso de surgir y además debe preservar la naturaleza transatlántica de la Alianza y una única estructura militar integrada.

Con todo ello, estamos en condición de afirmar que las CJTF tienen como misión conducir operaciones de paz fuera del área de la OTAN definida en el artículo 6 del Tratado del Atlántico Norte. Estas operaciones de paz están descritas en el Documento 327 del Comité Militar de la OTAN (26) y comprenden: prevención de conflictos, mantenimiento de la paz, restablecimiento de la paz, imposición de la paz, consolidación de la paz y ayuda humanitaria. El área geográfica en el cual la OTAN puede acordar el despliegue de una CJTF es, en última instancia, una cuestión política, aunque las capacidades militares y las limitaciones también son consideradas. Además, se tendrá también en cuenta la necesidad de preservar los intereses colectivos de la Alianza, si bien es cierto que los intereses de seguridad se pueden también extender a áreas distantes donde los conflictos pueden amenazar la seguridad y estabilidad europea.

---

(24) Barry, Ch.: *opus citada,* p. 84.
(25) Cragg, A.: «La adaptación interna de la Alianza ante los desafíos del futuro», *Revista de la OTAN,* número 4, p. 34. 1997.
(26) MC 327.12, *opus citada*, p. 22.

El escenario básico es el despliegue de una CJTF consistente en fuerzas procedentes únicamente de los países de la OTAN, sin embargo, se diseñaron tres posibles escenarios: en primer lugar, CJTF lideradas por la OTAN; en segundo, OTAN y otros Estados no-miembros lideran una CJTF, pertenezcan o no a la Asociación para la Paz (APP) —como ocurrió en IFOR que contaba con la participación de países no miembros de la APP como Egipto, Jordania, Malasia y Marruecos— y, en tercer lugar, CJTF lideradas por la Unión Europea Occidental (UEO), esto es, la OTAN, siempre caso por caso y por decisión del Consejo del Atlántico Norte puede ceder el control operacional de una CJTF a la UEO.

Bosnia-Herzegovina y Kosovo: dos ejemplos de actuación «fuera de área»

El despliegue de IFOR en el territorio de Bosnia-Herzegovina marca un hito importante para la OTAN: es la primera vez que la Alianza despliega fuerzas terrestres «fuera de área», a las que se unieron contingentes de otras naciones —60.000 soldados de 30 países—. Además, es la primera vez que la autoridad ha sido transferida a fuerzas lideradas por la OTAN —la transferencia de autoridad de UNPROFOR a IFOR tuvo lugar el 20 de diciembre de 1995— que tenían el poder de tomar decisiones sin previa autorización de Naciones Unidas. La resolución 1.301 (1995), de 15 de diciembre, autoriza en su párrafo 14 y en virtud del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas a los «Estados miembros que actúen por conducto de la Organización mencionada en el Anexo 1-A del Acuerdo de Paz (Acuerdos de Dayton) o en cooperación con ella a establecer una fuerza de aplicación multinacional (IFOR) bajo mando y control unificados para que desempeñe la función especificada en el Anexo 1-A y el Anexo 2 del Acuerdo de Paz». En el párrafo 1*a* del artículo primero del Acuerdo de Paz, Anexo 1-A, el Consejo de Seguridad es invitado a que autorizase a los Estados miembros o a acuerdos u organizaciones internacionales —la ONU tenía la opción de escoger quien se haría cargo de la fuerza que iba a implementar la paz en Bosnia-Herzegovina y eligió a la OTAN— a establecer una fuerza multinacional militar de implementación (IFOR) compuesta por unidades aéreas, marítimas y terrestres, procedentes de los Estados miembros de la OTAN y otros no-miembros de la Alianza (27). En el párrafo 1*b* del Anexo, las partes comprendieron y acordaron que la OTAN era la Organización adecuada para establecer una fuerza de tales características, bajo la autoridad y sujeta a la dirección y control político del CAN, a través de la cadena de mando de la OTAN.

Tenemos ya, por tanto, otro elemento importante y de novedad, el que IFOR esté bajo la dirección política y el control del Consejo del Atlántico Norte, recayendo toda la autoridad militar en el SACEUR, es decir, IFOR opera bajo claras reglas de compromiso de OTAN. De esta forma se puso en marcha la operación *Joint Endeavour*. Su planificación, respaldo e implementación recayó en el SHAPE que puso en práctica el concepto operativo que unía las iniciativas APP/CJTF, diseñadas tras la Cumbre de la OTAN de enero

(27) US Department of State, *The Dayton Peace Agreement: Official Texts,* Dayton (Ohio). 21 de noviembre de 1995.

de 1994. El SHAPE fue el encargado de desarrollar la APP para que los socios pudieran llevar a cabo, sin dificultad, misiones con las fuerzas de la OTAN de forma que alcanzasen procedimientos y una doctrina común que les permitiera actuar integrando una CJTF fueran o no de la OTAN. Y esta teoría es la que ha sido desarrollada en Bosnia-Herzegovina (28).

IFOR cosechó éxitos desde el momento de la transferencia de autoridad porque la Alianza quería dejar claro desde el momento en que se hizo responsable de esta operación que IFOR era diferente de su predecesora UNPROFOR. Con ello quería evitar todos los problemas que surgieron antes de los Acuerdos de Dayton y que pusieron en entredicho la credibilidad de la OTAN —durante el conflicto la OTAN actuaba bajo mando y control de la ONU—, un descrédito que la Alianza quería evitar sobre todas las cosas. De esta forma, el hecho de que IFOR actuase bajo mando y control político del CAN se dejó sentir al exigir, antes de su despliegue, un verdadero plan de paz para ser ejecutado en Bosnia-Herzegovina. Hubo otras diferencias importantes entre ambas fuerzas, diferencias que se pueden considerar como enseñanzas del conflicto. Entre ellas destacamos: la actuación de IFOR como un todo homogéneo con unidad de mando OTAN, que aportó además de voluntad política de sus Estados miembros, su infraestructura, logística, inteligencia, cuarteles, etc.; la diferencia en el número de efectivos desplegados; el marco de actuación —UNPROFOR se despliega en medio de una situación de guerra abierta e IFOR lo hace con un acuerdo de paz firmado por las partes en el conflicto en el que las misiones de la fuerzas y sus tareas están perfectamente detalladas y delimitadas en el tiempo— y, la naturaleza de la operación, UNPROFOR fue una operación de mantenimiento de la paz e IFOR de imposición de la paz.

Pero, sin lugar a dudas, lo que más influyó en la OTAN y en su posterior decisión de actuación autónoma en Kosovo con el objetivo de evitar caer en los mismos errores en los que se vio inmersa en Bosnia-Herzegovina, fue:

1. La necesidad de unidad de mando que permitió a IFOR actuar con rapidez cuando y donde fue necesario sin tener que recurrir a las negociaciones y acuerdos previos que el anterior sistema de «doble llave» ONU/OTAN imponía y que, por los consiguientes retrasos, nunca produjo los efectos deseados. Si una fuerza con un mandato que cumplir tiene que actuar en algún momento, debe hacerlo de forma razonada, pero rápida y contundente, porque si esa actuación se retrasa por discusiones y trámites intermedios, es obvio que su efectividad puede ser reducida o nula.
2. La necesaria acción de conjunto y capacidad operativa de la fuerza, distribuida en unidades equilibradas y completas, dotadas de los medios necesarios tanto de personal como de material, con una buena logística y listas para actuar en sus zonas de responsabilidad, fue otro de los factores decisivos.
3. La voluntad de empleo de la fuerza es imprescindible pero es necesario que dicha voluntad sea demostrada si así es necesario. Puede ser decisiva en el curso de una operación o en el momento de una negociación. De nada vale contar con unidades perfectamente operativas, dotadas de todos los medios y apoyo que precisen si no

(28) JOULWAN, GEORGE A.: «El SHAPE y la IFOR se adelantan al futuro», *Revista de la OTAN* número 2, pp. 6-9. 1996.

existe la firme voluntad de utilizarlas cuando sea necesario. Esto se puso de manifiesto en repetidas ocasiones durante el conflicto en Bosnia-Herzegovina, al igual que la forma diferente de proceder entre ambas Organizaciones en relación con el uso de la fuerza para afrontar y responder a los nuevos conflictos de posguerra fría. La diferencia entre ambas radica en si el uso de la fuerza o la amenaza constituye un instrumento básico o prioritario o si por el contrario es sólo uno de los medios que se podría utilizar bajo ciertas condiciones (29).

4. La credibilidad es otro factor importante de éxito. Se hace necesario el empleo de una entidad de fuerzas lo suficientemente creíbles y capaces de cumplir su misión que además produzca efectos disuasorios en el adversario.
5. Y, finalmente, también la flexibilidad y la capacidad de adaptación se debe tener en cuenta. Y en este sentido las estructuras de la OTAN ofrecen posibilidades susceptibles de ser aprovechadas sobre todo por la variedad de misiones a las que puede ser necesario hacer frente y también por la necesidad de incorporar a países no pertenecientes a la OTAN.

Por tanto, medios para actuar con resolución y eficacia, voluntad política para llevarlo a cabo y la habilidad para emprender acciones comunes con otras naciones y organizaciones involucradas en la seguridad europea, son los tres elementos fundamentales que deben existir para el mantenimiento de la paz y la gestión de crisis, tras la experiencia de la OTAN/IFOR en la antigua Yugoslavia.

Teniendo en cuenta todos estos factores y añadiendo uno más, la imposibilidad de obtener una resolución en el seno del Consejo de Seguridad —por el uso del derecho de veto que previsiblemente ejercería Rusia y probablemente China— que autorizase a la OTAN a intervenir para poner fin al conflicto de Kosovo —un conflicto que se configura con las mismas características que el de Bosnia-Herzegovina— la Alianza Atlántica decidió, sin autorización de Naciones Unidas, intervenir para restablecer la paz y la seguridad en la zona. Si bien las resoluciones del Consejo de Seguridad 1.160 y 1.199 (1998) reconocieron una dimensión internacional al afirmar que la situación en Kosovo, República Federal de Yugoslavia (RFY), constituía una amenaza a la paz internacional, en ningún caso, estas resoluciones autorizaron expresamente el uso de la fuerza contra la RFY.

Amparándose en los artículos 4 y 7 de su Tratado Constitutivo, la OTAN inició su segunda operación «fuera de área», con una intensa campaña de bombardeos sin mandato expreso del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y contra un Estado que no ame-

(29) En este sentido, la situación que se vivió en torno a la zona segura de Gorazde es ilustrativa. Por una parte, la resolución 836 (1993) de 4 de junio, autorizó el uso de la fuerza para prevenir ataques contra las zonas seguras, y, por otra, la OTAN había lanzado un ultimátum con una serie de exigencias que los serbios de Bosnia tenían que cumplir. Todo estaba preparado, autorizaciones incluidas, en ambas Organizaciones para lanzar ataques aéreos si no se cumplía el ultimátum. Expirado el plazo, los serbo-bosnios no habían cumplido, sin embargo, Naciones Unidas decidió no recurrir al uso de la fuerza. Esta situación desató ciertas tensiones entre ambas Organizaciones y su forma de interpretar las situaciones. Hubo otros episodios similares.

nazaba directamente la seguridad de los aliados aunque, esta vez, sin fuerzas terrestres; sólo con bombardeos desde el aire. El fracaso de las negociaciones diplomáticas y, por tanto, de solución pacífica, la campaña de limpieza étnica sobre la población albano-kosovar y sobre todo, la grave situación humanitaria creada con miles de refugiados, refrendado por el consenso existente entre todos los países miembros de la OTAN, llevaron a la Alianza a tomar esta decisión, adelantándose, una vez más, la práctica a la teoría. Este tipo de misiones, sin autorización de Naciones Unidas y «fuera de área», en el momento en que se inició la ofensiva de la OTAN, el 24 de marzo de 1999 con la operación «fuerza determinante», no figuraban entre las misiones a desarrollar por las fuerzas aliadas.

Las decisiones de la Cumbre de Washington

En un momento de grandes discusiones internacionales sobre la legitimidad de la intervención de la OTAN y en pleno desarrollo de la operación «fuerza determinante», la OTAN dio un paso más en la conmemoración de su quincuagésimo aniversario en Washington, los días 23, 24 y 25 de abril de 1999, al aprobar un nuevo Concepto Estratégico, considerado por Javier Solana, ex secretario general de la Alianza como «la codificación de la experiencia» (30). Una decisión en la que, sin duda, la intervención de la OTAN en Kosovo, ha tenido mucho que ver.

El punto más importante de este Concepto Estratégico, en el ámbito que nos ocupa, fue la inclusión de las operaciones «no-artículo 5» dentro de las misiones a desarrollar por las fuerzas aliadas. La OTAN se compromete a combatir nuevas amenazas —el Concepto Estratégico (31)—, en su párrafo veinte, reconoce la gran variedad de riesgos militares y no militares, multidireccionales y difíciles de predecir a que está sujeta la seguridad de los aliados que pueden hacer peligrar la paz y la seguridad de la Alianza. Entre ellos: actos de terrorismo, sabotaje, crimen organizado, grandes desplazamientos incontrolados de personas, genocidio o las armas de destrucción masiva. Estos nuevos riesgos pueden ser solucionados a través de consultas entre los aliados de acuerdo al artículo 4 del Tratado de Washington que incluye la coordinación de esfuerzos y, en caso de ser necesario, de sus respuestas ante riesgos de esta clase. Para ello, la Alianza está preparada, siempre caso por caso y por consenso de todos sus miembros, y de conformidad con el artículo 7 del Tratado de Washington (32) para contribuir a la prevención de conflictos a fin de comprometerse activamente en la gestión de crisis incluyendo las operaciones de respuesta de crisis. Esto no es más que la confirmación oficial de la disponibilidad de la Alianza de llevar a cabo «operaciones fuera de área» siempre que afecten a la paz y seguridad del área euroatlántica, sin necesidad de autorización del Consejo de Seguridad (la mención al artículo 7 así lo

(30) *El País,* 23 de abril de 1999, p. 7

(31) *The Alliance's Strategic Concept*, Press Communiqué, NAC-S (99) 65. 24 de abril, 1999.

(32) El artículo 7 del Tratado de Washington se refiere a que este Tratado nunca podrá ser interpretado que afecte de modo alguno a los derechos y obligaciones derivados de la Carta para las partes que son miembros de Naciones Unidas ni a la responsabilidad primordial del CAN en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

confirma) (33). De hecho, dentro de las misiones de las Fuerzas Armadas de la Alianza, el Concepto Estratégico siempre incluye y se refiere a las operaciones de respuesta a las crisis no contempladas en el artículo 5. Nótese además que en el Concepto Estratégico al definir el objetivo esencial de la OTAN, expresado en el Tratado de Washington «salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares», se ha suprimido la frase «de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas» que sí figuraba en el Concepto Estratégico de 1991. Igualmente, y a diferencia del Concepto Estratégico de 1991, según se ha expuesto en páginas anteriores, el Concepto Estratégico de 1999 no menciona que la participación de la OTAN en las tareas de gestión de crisis, incluidas las ahora denominadas «operaciones de respuesta a las crisis» sea o tenga que ser necesariamente bajo la autoridad del Consejo de Seguridad o de la OSCE. Parece claro que cada vez más la OTAN se configura como pieza central de la estructura de seguridad europea, en clara competencia y también superioridad respecto del resto de las organizaciones que participan de esta estructura.

Para cumplir con todos estos objetivos, incluidas las operaciones no-artículo 5, la Alianza mantendrá una «presencia militar suficiente» en todo el territorio de la Alianza, compuesta de una combinación apropiada de fuerzas nucleares y convencionales —la estrategia de la Alianza no comprende la utilización de armas químicas ni biológicas— incluyendo el estacionamiento y despliegue de fuerzas fuera del territorio y aguas de la Alianza y un despliegue de fuerzas posterior donde y cuando sea necesario. Con estas nuevas misiones, incluidas en su Concepto Estratégico, la Alianza inicia su andadura en el siglo XXI con la sombra de Kosovo a sus pies, aunque, al igual que en la antigua Yugoslavia, este conflicto ayudó también a que la práctica se convirtiese en teoría.

Reflexiones finales

El camino que la OTAN inició al decidir su «apoyo a la paz» la ha llevado a convertirse en una verdadera Organización de seguridad, sin haber olvidado por ello su objetivo primordial, la defensa de sus Estados miembros. Es éste el aspecto más importante de la gran transformación iniciada por la OTAN tras el fin de la guerra fría. Una decisión que la llevó a realizar la primera misión de combate de su historia y, paradójicamente, en una misión de paz y de la mano de su tradicional enemigo, Rusia. Es, sin duda, el mejor reflejo de la adaptación de la OTAN al entorno de posguerra fría. La OTAN demostró su grado de vigencia al ser capaz de extender su influencia más allá de su estructura original.

Es mucho lo que la Alianza puede aportar en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad, sin por ello convertirse en gendarme universal. Sus capacidades, estructuras y procedimientos son un caudal que no puede ser desaprovechado. Si además tenemos presente otros dos factores: uno, la imperiosa necesidad que Naciones Unidas tienen de

(33) No obstante, los compromisos de la defensa colectiva, según se deduce del citado documento, no se extienden «fuera de área».

ayuda —realidad que la lleva a tener que aprovechar las posibilidades que las organizaciones regionales ofrecen— y dos, la inexistencia de una verdadera política exterior y de seguridad común, la OTAN ante esta realidad puede convertirse en la pieza central de la nueva estructura de seguridad europea basada en la idea de las «instituciones interconectadas». Y esto porque la nueva seguridad europea, para serlo, ha de ser indivisible, global y cooperativa. No obstante, el hecho de recurrir a una organización de defensa colectiva como pieza central del *puzzle* de la seguridad europea, no significa, en ningún caso, el necesario retorno al sistema tradicional de seguridad individual, esto es, a un sistema de políticas de alianzas.

Son las nuevas necesidades de seguridad de los Estados europeos las que hacen necesario trabajar por un sistema de seguridad colectiva en el que la seguridad de cada Estado sólo puede alcanzarse plenamente en la medida en que contribuya a la seguridad del resto de los países, que tengan como punto de partida la defensa colectiva y a la que se puede llegar a través de una «seguridad cooperativa». Europa es hoy un espacio desestructurado en términos de seguridad. Hechos como la guerra en la antigua Yugoslavia lo demuestran y demuestran también que para la resolución de los nuevos conflictos, parafraseando a Clausewitz, «a veces, el uso de la fuerza es el método más eficaz para que la diplomacia logre sus objetivos». Y, una vez más, sólo la OTAN goza de dicha capacidad.

No obstante, si señalamos la necesidad de trabajar por un sistema de seguridad colectiva, no debemos olvidar que también, en la posguerra fría, las bases para una intervención militar a fin de mantener o restaurar la paz deben descansar en el Derecho Internacional, cuyo primer sujeto es, indiscutiblemente, Naciones Unidas. Y esto aunque la OTAN sea la única Organización con capacidad real de dirigir una operación bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

La ONU nació como Organización encargada de gestionar los intereses colectivos y de hacer de la cooperación la base para afrontar sus problemas. Por tanto, es aconsejable una cooperación ONU/OTAN al amparo del artículo 53 de la Carta. Quedan claras, pues, las reservas con las que debemos acercarnos a las decisiones relativas a las operaciones «fuera de área» adoptadas por la OTAN al definir el Concepto Estratégico de 1999. Unas decisiones que, por lo demás, considero que son lo suficientemente ambiguas como para respaldar y, a la vez, mantener el prestigio de la Alianza, cualquiera que sea su decisión, bien sea de intervención o de no intervención. Se echa de menos una mención explícita a su decisión de actuar sin mandato de Naciones Unidas, sobreentendida implícitamente al referirse al artículo 7 de la Carta de Naciones Unidas, a las operaciones no-artículo 5, al artículo 4 del Tratado del Atlántico Norte,… Indefinición, por tanto, que la llevará a actuar en caso de extrema necesidad sin mandato de la ONU, aunque, en la medida de lo posible, lo querrá; una actuación que no será global pero que tampoco se limitará a suelo aliado; una actuación, en definitiva, selectiva y, con toda probabilidad, coyuntural. La mención «caso por caso» y «según nuestros propios procedimientos» así lo confirman. Una decisión, en última instancia, política.

En cualquier caso, la existencia de una situación humanitaria grave —como la vivida en Kosovo pero susceptible de estallar en cualquier otro lugar del corazón de la vieja

Europa— pueda o no llegar a amenazar la seguridad de los aliados, la imposibilidad de obtener una resolución del Consejo de Seguridad por el recurso al derecho de veto y, por supuesto, el consenso entre los Estados miembros de la Alianza, podrían justificar, en caso de extrema necesidad, una actuación como la llevada a cabo en Kosovo.

No obstante, para evitar la tan debatida cuestión de la legitimidad de una intervención de estas características, podemos plantear dos posibles alternativas: por una parte, la necesidad de que la ONU regule el derecho de injerencia y establezca las modalidades de su ejercicio para evitar así la arbitrariedad de principios y, por otra parte, cabría la posibilidad de que la OTAN cambiase la mención al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, reflejada en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, por la mención al artículo 53, de forma que pasaríamos automáticamente del Capítulo VII al Capítulo VIII de la Carta, y por tanto, a un marco de actuación tan diferente que nos permitiría aprovechar de forma menos controvertida las posibilidades de esta Organización.

Trabajemos por una Europa en la que la OTAN siga aportando más, si cabe, en favor de la paz y la seguridad, en cooperación con la ONU en la medida de lo posible, y en favor del régimen de seguridad colectiva previsto en la Carta de Naciones Unidas. Europa necesita ser una Europa «libre, unida y en paz» (34).

Bibliografía

ANNAN, K.: «Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y la cooperación con la OTAN», *Revista de la OTAN* número 5, pp. 3-7. 1993.

ARTEAGA MARTÍN, F.: «From the Mediterranean to the Baltic. Conflict Prevention and Crisis Management in Europe», *UNISCI* número 3. 1995.

BARBÉ, E.: *La seguridad en la nueva Europa.* Editorial Los Libros de la Catarata. Madrid, 1995.

BARRY, CH.: «NATO's CJTF in Theory and Practice», *Survival* volumen 38, número 1, pp. 81-97. 1996.

BILBRAY, J. y VOS, H.: «NATO, the UN and peacekeeping: new context; new challenges», *Defence and Security Committee,* North Atlantic Assembly, AL 207 DSC/DC (94) 3. 1994.

BUTCHER, M.: «NATO Formulating New Strategic Concept», *Basic Reports* número 6. 1998.

CARACUEL RAYA, M. A.: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría.* Editorial Tecnos. Madrid, 1997.

CRAGG, A.: «La adaptación interna de la Alianza ante los desafíos del futuro», *Revista de la OTAN* número 4, pp. 30-35. 1997.

ESTRELLA, R.: «After the NATO Summit: New Estructures and Modalities for Military Cooperation». *Defence and Security Committee, North Atlantic Assembly,* AL 205 DSC (94). 8 de noviembre, 1994.

«España y su papel en la seguridad nacional: la Alianza Atlántica». *Seminario Política de Defensa*, Secretaría Federal de Estudios y Programas del PSOE. Fundación «Pablo Iglesias». Madrid, 19 de abril, 1995.

JOULWAN, G.: «El SHAPE y la IFOR se adelantan al fururo», *Revista de la OTAN* número 2, pp. 2-6. 1996.

LEURDIJK, DICK A.: *The UN and NATO in Former Yugoslavia.* The Hague: Netherlands Institute of International Relations «Clingendael» 1994.

(34) Palabras de George W. Bush recogidas por CARACUEL RAYA, MARÍA A.: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría,* p. 27. Editorial Tecnos. Madrid, 1997.

LIGHTBURN, D.: «La OTAN y el reto del mantenimiento de la paz multifuncional», *Revista de la OTAN* número 2, pp. 10-14. 1996.

MANUAL DE LA OTAN. Bruselas: Oficina de Información y Prensa. 1995.

NATO Handbook. 50th Anniversary Edition, Brussels: Office of Information and Press. 1998.

PETERSEN, J.: «Un nuevo Concepto Estratégico para la OTAN», *Revista de la OTAN* número 2, pp. 18-22. 1998.

SCHMIDT, H.: «The Transatlantic Alliance in the 21st century», *Revista de la OTAN* 50th Commemorative Edition, pp. 20-24. 1999.

STUART, D.: «NATO's future as a pan-European security institution», *Revista de la OTAN* número 4, pp. 15-19. 1993.

TRIFUNOVSKA, S.: «The transition of NATO and its role in peacekeeping», *International Peacekeeping* volumen 3, números 2/3, p. 39-43.

VEGETIUS: «Los próximos cincuenta años de la OTAN», *Política Exterior* volumen 13, número 68, pp. 71-80.

WIJK, ROB DE: «Hacia una nueva estrategia política para la OTAN», *Revista de la OTAN* número 2, pp. 14-18. 1998.

Documentos

«Comunicado de la Reunión Ministerial del Comité de Planes de Defensa». Bruselas, 10-11 de diciembre de 1992, *Revista de la OTAN* número 6, pp. 32-33.

«Concepto Estratégico de la Alianza. Reunión del CAN». Roma, 7-8 de noviembre de 1991. *Manual de la OTAN,* pp. 235-250. Bruselas: Oficina de Información y Prensa. 1995.

GHALI, BOUTROS: *Un Programa de Paz.* Nueva York: Departamento de Información Públicas de Naciones Unidas. 1992.

«Informe elevado a los Ministros por el Grupo *Ad Hoc* sobre Cooperación en el Mantenimiento de la Paz». Reunión del CCAN. Atenas, 11 de junio de 1993. *Revista de la OTAN* número 4, pp. 30-35. 1993.

Military Committee 327-NATO Military Planning for Peace Support Operations. The Bristish American Security Information Council (BASIC). NATO, Peacekeeping and the UN. *Report* número 94.1. Londres, septiembre 1994.

Ministerial Meeting of the North Atlantic Council. Final Communique, NATO Press and Media Service, M-NAC-1 (96) 63. 3 de junio, 1996.

The Alliance's Strategic Concept. Press Communiqué, NAC-S (99) 65. 24 de abril, 1999.

US DEPARTMENT OF STATE: *The Dayton Peace Agreement: Official Texts,* Dayton (Ohio). 21 de noviembre. 1995.