

Del tratado de Washington a la guerra de Kosovo: la OTAN cumple cincuenta años

FERNANDO DELAGE

Subdirector de la revista *Política Exterior*

Ninguna de las instituciones internacionales nacidas tras el fin de la segunda guerra mundial se ha transformado tanto como la OTAN. Las Naciones Unidas, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional eran organizaciones que respondían a necesidades permanentes: crear un sistema de seguridad colectiva, luchar contra la pobreza o socorrer a países con problemas de liquidez en su balanza de pagos. Con el tiempo, aunque no en toda la medida necesaria, estos organismos se han ido ajustando a las nuevas realidades; pero los objetivos para los que fueron creados no han desaparecido de la agenda internacional. La OTAN, por el contrario, fue pensada con un fin muy específico: convertirse en el aparato defensivo de la política de contención occidental contra la Unión Soviética. Concluida la guerra fría, la OTAN es probablemente la única alianza militar en la historia que no desaparece una vez logrado su propósito fundador. Pero su mantenimiento exige una nueva función y razón de ser. Desde principios de los años noventa, la búsqueda de esa nueva identidad ha inspirado todas sus acciones; desde el concepto estratégico acordado en Roma en 1991 a la creación de la Asociación para la Paz en 1994, pasando por su ampliación y por la intervención en los Balcanes.

La cumbre del 50 aniversario, celebrada en Washington los días 23 y 24 de abril de 1999, tenía como principal objetivo recoger oficialmente en un documento esas nuevas señas de identidad. Pero el medio siglo de la OTAN ha coincidido con un hecho, la guerra de Kosovo, que ha influido de manera determinante en ese nuevo perfil de la organización. El conflicto en los Balcanes explica la ambigüedad con que el nuevo concepto estratégico adoptado por la Alianza trata ciertos puntos, pero también obliga a preguntarse si la acción de la OTAN ha creado un precedente, un principio de actuación para el futuro o ha sido, más bien, un hecho excepcional y aislado.

Si la intervención de la Alianza Atlántica en Bosnia, que a punto estuvo de acabar con la organización dadas las diferencias entre europeos y norteamericanos, reflejaba la orientación de sus nuevos cometidos, en Kosovo se ha ido

mucho más lejos. De nuevo se actuaba fuera del área de acción definida por el tratado de Washington (artículo 6), pero por primera vez se intervenía sin un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, por tanto, en contra de su propio tratado constitutivo. El debate acerca de la legalidad y legitimidad de la intervención de la OTAN no ha concluido, pero la acción aliada, en cualquier caso, ha contribuido a poner de relieve lo desfasado de las estructuras jurídicas creadas tras la segunda guerra mundial y plantea lo que será una pregunta recurrente en el futuro: qué hacer en caso de crisis y emergencias humanitarias frente a un Consejo de Seguridad paralizado por el derecho de veto de sus miembros permanentes. La Alianza Atlántica tendrá por ello una importante responsabilidad cuando parece avanzarse hacia una creciente regionalización del mantenimiento de la paz internacional.

Desde un punto de vista diplomático, Kosovo ha reabierto varios frentes. De una parte, es cierto que, en comparación con la guerra de Bosnia, ha habido una mayor unidad de la Alianza: los europeos, conscientes de sus limitaciones, se han puesto desde el primer momento en las manos de Estados Unidos. Pero en el fondo subyace un desacuerdo entre los aliados, probablemente agravado por las circunstancias que han rodeado la evolución de la guerra. Mientras Washington parece querer utilizar a la OTAN como brazo armado de su política exterior global, los europeos se encuentran dubitativos entre el carácter limitado de su capacidad militar y sus deseos de desarrollar su propia identidad de seguridad y defensa. Kosovo podría acelerar la formación de esta última. Por otra parte, la guerra ha agravado las relaciones con Rusia y China, lo que obliga a reconsiderar el papel de Moscú en la seguridad europea y —ésta es una tarea sobre todo para Estados Unidos— redefinir una política hacia Pekín que evite el desarrollo de una nueva guerra fría entre las dos grandes potencias del próximo siglo.

En Kosovo la OTAN ha actuado en defensa de unos valores. La guerra no ha sido el resultado de una agresión territorial, ni tampoco se ha recurrido a ella en defensa de los intereses nacionales de sus miembros, definidos en su más estricto sentido tradicional. La intervención aliada ha sido la respuesta a un imperativo moral: la detención de la limpieza étnica en el corazón de Europa. Al margen de la valoración que desde una perspectiva ética merezca la manera en que se ha conducido la guerra, este principio es también clave de cara al futuro. La OTAN se ha erigido en «la comunidad internacional» en defensa de los valores democráticos¹. Como se observará, poco tiene ello que ver con su cometido original de hacer frente a la amenaza soviética. Por esta razón hay quien se pregunta si la excesiva ambición que parece acompañar a las nuevas misiones de la OTAN no puede terminar por perjudicarla. Curiosamente esto lo entienden bien los nuevos miembros, que saben valorar en su adecuada medida el espíritu fundador de la Alianza². Por ello, tanto para reforzar la continuidad de la

¹ Véase en este sentido el progresista discurso de Tony Blair en Chicago, el 22 de abril de 1999, «Doctrine of the international community» (www.fco.gov.uk/news.speechtext.asp?2316).

² Vegetius, «Los próximos cincuenta años de la OTAN», *Política Exterior*, núm. 68 (marzo-abril 1999), pág. 80.

OTAN como para entender el alcance de su transformación en sus cincuenta años de vida, es necesario recordar cómo y por qué nació. Sobre todo, porque también en su origen resultó decisiva la defensa de los valores democráticos.

1. ORÍGENES DE LA ALIANZA

Fue el secretario del Foreign Office británico, Ernest Bevin, quien primero propuso una alianza militar que vinculara a Europa occidental y Estados Unidos. Como otros líderes del continente, Bevin no podía olvidar el pacto Ribbentrop-Molotov ni ignorar el expansionismo soviético en la inmediata posguerra. En enero de 1948, Bevin sugirió al secretario de Estado norteamericano, general Marshall, la búsqueda de algún tipo de acuerdo entre Estados Unidos y Europa destinado a detener la intimidación soviética en el Viejo Continente y la «caída gradual de un bastión occidental tras otro»³.

Los europeos observaban con preocupación la disparidad militar sobre el terreno: mientras que los rusos disponían de treinta divisiones sólo en Europa central y oriental, las fuerzas norteamericanas, británicas y francesas sumaban menos de diez divisiones. Según las estimaciones de inteligencia, en caso de guerra los rusos podrían llegar a los Pirineos y al canal de la Mancha en pocas semanas⁴. El temor de los europeos, agravado por el golpe checoslovaco de febrero de 1948, llevó al Reino Unido, Francia y los países del Benelux a organizar un sistema defensivo en la forma del tratado de Bruselas, concluido en marzo. Pero resultaba claro que esta alianza no tendría la fuerza suficiente para repeler un ataque soviético y, de conformidad con las intenciones de Bevin, desde un primer momento buscaron alguna fórmula que permitiera involucrar a Estados Unidos en la defensa del continente⁵.

A finales de octubre de 1948, los cinco miembros del pacto de Bruselas urgieron a Estados Unidos y Canadá a iniciar negociaciones formales con vistas a la creación de una alianza de seguridad. El Departamento de Estado norteamericano, consciente de la hostilidad del Congreso a nuevos compromisos exteriores, y reacio a confirmar la división de Alemania y de Europa, mantenía diversas reservas al respecto. A Washington le preocupaba que una nueva estrategia de rearme pudiera retrasar la recuperación económica europea, en aquel momento la principal prioridad de su política. Le preocupaba asimismo la cuestión de cómo incluir a unos países sin marginar a otros⁶. Pero, sobre todo, se planteaba el aspecto que más había criticado George Kennan, director de pla-

³ Bullock, A.: *Ernest Bevin, Foreign Secretary*. Londres, Heinemann, 1983.

⁴ Gaddis, J. L.: *Strategies of containment. A critical appraisal of postwar American security policy*. Nueva York, Oxford University Press, 1982, pág. 72.

⁵ A finales de 1952, el tratado de Bruselas se amplió para incluir a Alemania e Italia y pasó a llamarse Unión Europea Occidental (UEO).

⁶ Finalmente se extendería el concepto del «Atlántico Norte» para incluir a Italia, pero no a Grecia, Turquía e Irán. Atenas y Ankara se adhirieron sin embargo en 1952.

nificación en el Departamento de Estado: la militarización de la línea divisoria de Europa⁷.

Kennan se oponía a la creación de la OTAN por considerar que un pacto formal de seguridad no era la mejor manera de contrarrestar los intentos soviéticos de dominar Europa, sino que por el contrario agravaría la división del continente en dos bloques. Se impuso no obstante el criterio de la dirección de Europa del Departamento de Estado, que veía en la OTAN el complemento militar del Plan Marshall, anunciado en junio del año anterior. La mayoría de los observadores creía que, a mediados de 1948, esa línea divisoria era ya una realidad⁸. Pero debe insistirse, en cualquier caso, en que los dirigentes norteamericanos no percibían la amenaza soviética en términos estrictamente militares. La estabilidad política y el desarrollo económico eran los elementos prioritarios y, sólo en segundo lugar, se les sumaba la contención militar. Por ello, en su configuración original, la OTAN aspiraba a reforzar las defensas europeas, no norteamericanas, y no se contemplaba el despliegue permanente de fuerzas de Estados Unidos en el Viejo Continente.

Dada la resistencia de Washington a aceptar nuevas obligaciones de defensa, el texto final de creación de la Alianza Atlántica hubiera carecido de un compromiso militar de no haberse producido el golpe de Praga en febrero de 1948 ni el bloqueo de Berlín en junio del mismo año. El impacto de estos dos hechos en la opinión pública europea y norteamericana fue lo que permitió incluir en el tratado el artículo 5, por el que «las partes convienen en que un ataque armado contra una o varias de ellas se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas». Sólo entonces se logró el compromiso de seguridad buscado por los europeos.

El nacimiento de la OTAN confirmó la disolución de la alianza de los tiempos de guerra. Era un gesto defensivo por parte de los principales países occidentales derivado del temor a una agresión rusa y del rechazo del control soviético de Europa oriental. Mientras que en 1945 se pensaba en una rápida retirada norteamericana del continente, cuatro años más tarde Washington quedaba formalmente comprometido con un papel dominante en la seguridad europea durante los siguientes cincuenta años. La defensa de Europa se hizo dependiente del poder y la estrategia nuclear de Estados Unidos.

Para Washington significaba una ruptura radical con su tradición: era la primera alianza militar en tiempos de paz a la que pertenecía desde la adopción de su Constitución. Entraba a formar parte de un sistema de defensa colectiva y, a partir de ese momento, podía verse implicado en conflictos bélicos como consecuencia de crisis exteriores sobre las que Washington no podía tener mucho control. De hecho, fue la guerra de Corea la que puso de manifiesto la necesidad de crear una infraestructura militar que hiciera posible la defensa creíble de

⁷ Kennan, G.: *Memoirs 1925-1950*. Boston, Little, Brown and Company, 1967, pág. 410.

⁸ Véase Kissinger, H.: *Diplomacy*. Nueva York, Simon and Schuster, 1994, págs. 456-61. Puede verse también, Fernando Delage, «Cincuenta años de la doctrina Truman», *Política Exterior*, núm. 56 (marzo-abril 1997), págs. 155-174.

Europa occidental frente a Rusia, y la que convirtió la estrategia de contención en Europa en una política global.

En efecto, sólo un año después de su creación, la Alianza Atlántica veía cómo la guerra de Corea ocasionaba una nueva demanda de los recursos norteamericanos y surgía el temor de que renacieran las hostilidades también en Alemania. Washington se vio obligado a desplegar nuevas fuerzas que equilibraran al ejército soviético. Londres y París, con buena parte de sus fuerzas comprometidas fuera del continente europeo, no estaban en disposición de ofrecer ayuda inmediata y, por consiguiente, no podían oponerse a la decisión norteamericana de rearmar a los alemanes (en 1955, Alemania sería admitida en la OTAN). De este modo se hizo realidad la alianza antirusa que tanto había temido Moscú durante el periodo de entreguerras. A finales de 1950, el general Eisenhower regresaba a Europa como comandante supremo de otra gran alianza. En 1951 comenzó a funcionar una nueva sede de los aliados en Europa (SHAPE) y, un año más tarde, en Lisboa, el Consejo Atlántico aprobó un plan para dotar a este mando, antes de 1954, con 96 divisiones, en activo y en la reserva, y 9.000 aviones. Estos objetivos nunca se cumplieron y el regreso a la Casa Blanca de los republicanos en 1953 marcaría la elaboración de una gradualmente sofisticada doctrina nuclear que mantendría el equilibrio entre los dos grandes durante cuatro décadas.

2. LA POSGUERRA FRÍA

Desde el fin de la guerra fría, algunas de las decisiones de la OTAN permiten comprender hasta qué punto se ha transformado. La primera acción militar de su historia se desarrolló en Bosnia (que no tenía nada que ver con el conflicto por el que fue creada); su operación de mantenimiento de la paz en la ex Yugoslavia la realizó con su antiguo adversario, Rusia; y su ampliación ha sido el punto central de la agenda de la seguridad europea durante los últimos años. ¿A qué razones respondían estos cambios?

La disuasión de una posible agresión soviética contra Europa occidental fue la razón primera de la fundación de la OTAN. Pero después de la desaparición del Pacto de Varsovia, la disolución de la Unión Soviética y el fin de la guerra fría, la posibilidad de un ataque sorpresa, una invasión sostenida o un asalto nuclear contra Europa occidental son tan improbables que carecen de toda credibilidad. Una Rusia en crisis es una amenaza potencial tan sólo para sus vecinos más inmediatos y no para la Alianza Atlántica. (Otra cuestión es la dimensión política de las relaciones con Moscú y el efecto de la ampliación, que se examinarán más adelante.)

La contradicción entre el potencial militar de la Alianza y la prácticamente inexistente posibilidad de que sus miembros pudieran ser objeto de agresión planteaba un dilema: cómo justificar la posición defensiva de la OTAN. Sin duda, una capacidad militar resulta necesaria siempre que exista la posibilidad

de una amenaza residual por parte de una Rusia que no ha dejado de ser potencia nuclear. Un mínimo potencial militar era asimismo necesario para desarrollar misiones no defensivas, como el mantenimiento de la paz. Finalmente, la capacidad militar de la OTAN contribuye a mantener el statu quo en Europa. Pero lo que resulta innegable es la profunda transformación de la naturaleza de la defensa colectiva. La necesidad de compromisos automáticos de defensa, especialmente de tipo nuclear, se estaba reduciendo drásticamente, y la OTAN se estaba convirtiendo en una organización que debía dejar de hacer hincapié en escenarios bélicos propios del artículo 5 para desempeñar tareas de gestión de crisis.

En parte ello se debía a la necesidad de conseguir que Moscú aceptase la supervivencia de la OTAN después de la guerra fría y, sobre todo, la pertenencia a ella de la Alemania reunificada. La búsqueda de un acuerdo se concretó en la adopción en noviembre de 1990 de la Carta de París, que formalmente certificaba el fin de la guerra fría y declaraba la no-beligerancia entre los dos bloques, y del acuerdo sobre reducción de fuerzas convencionales en Europa (CFE), así como en la progresiva transformación de la OTAN. La nueva Alianza comenzó a tomar forma en la cumbre de Roma de noviembre de 1991. Mediante la adopción de su concepto estratégico, se desarrolló un enfoque de seguridad basado en el diálogo, la cooperación y el mantenimiento de una capacidad de defensa colectiva. La Alianza integró sus elementos políticos y militares en un todo coherente, estableciendo relaciones con los países de Europa central y oriental como parte esencial de su estrategia. Esa cooperación se concretó en el nuevo Consejo de Cooperación del Atlántico Norte (CCAN)⁹. El concepto contemplaba asimismo la reducción de la dependencia del armamento nuclear, simplificaba su estructura de mandos y mejoraba la movilidad y flexibilidad de las fuerzas integradas.

En enero de 1994, la cumbre de la OTAN tomó dos importantes decisiones. En primer lugar, dirigió a todos los países europeos una invitación a participar en lo que denominó Asociación para la Paz, es decir, una cooperación militar inmediata junto con la promesa de su incorporación a la organización en el futuro. En segundo lugar, lanzó la idea de las Fuerzas Operativas Combinadas-Conjuntas (CJTF), a las que incorporaba a su estructura militar, que permitirían otorgar un mayor peso a los europeos y facilitarían las intervenciones en futuros conflictos, como los de los Balcanes¹⁰. Lo más significativo de esta cumbre, con todo, es que puso en marcha el proceso de ampliación de la Alianza, que se concretaría en la reunión de Madrid en julio de 1997 con la adhesión de la República Checa, Hungría y Polonia.

La ausencia de debate público sobre la ampliación, especialmente llamativo en el caso de España, no ocultó sin embargo una pronunciada polé-

⁹ En mayo de 1997, el CCAN fue sustituido por el Consejo de Asociación Euro-Atlántico (CAEA).

¹⁰ Sobre la cumbre de 1994, véase Serrano, A. S.: «La nueva OTAN y el Este, una tarea inacabada», *Política Exterior*, núm. 37 (febrero-marzo 1994), págs. 42-56.

mica en los medios académicos y políticos norteamericanos. En la búsqueda de una nueva identidad para la Alianza Atlántica, la administración Clinton veía en la ampliación no sólo un instrumento para la supervivencia de la organización, sino también un mecanismo que profundizaba el papel de Estados Unidos en la seguridad europea y que permitía, a la vez, atraer el voto de las minorías de Europa oriental en las elecciones presidenciales de 1996¹¹.

Para Estados Unidos, tres razones explicaban la necesidad de la ampliación. Primero, aunque la desaparición de la URSS había eliminado la amenaza que motivó el nacimiento de la OTAN, podían surgir nuevas amenazas que obligaran a la Alianza a proteger a sus miembros. Pero el mantenimiento de la defensa colectiva requería asimismo su apertura a las nuevas democracias. Segundo, la perspectiva de su adhesión ofrecía un incentivo adicional a los países de Europa central y oriental a reforzar sus instituciones democráticas y liberalizar sus economías; es decir, la ampliación contribuiría al éxito de su transición política. Tercero, la ampliación también fomentaría una mejor disposición de los candidatos a resolver sus diferencias de forma pacífica, lo que contribuiría al mantenimiento de la paz y estabilidad en Europa.

Los argumentos de la administración Clinton no convencieron a muchos expertos. Ni creían que la OTAN fuera el instrumento adecuado para promover la economía de mercado y la democracia —para eso ya existe la Unión Europea—, ni pensaban que existiera un vacío de seguridad que debiera cubrirse mediante la ampliación. Lo más importante, con todo, era el efecto de la ampliación sobre Rusia, ya que en ese momento no se descartaba como candidatos ni a Ucrania ni a los países bálticos, y podía perjudicarse los esfuerzos de los reformistas que intentaban sentar las bases de un sistema democrático¹². A pesar de que numerosos embajadores, senadores y antiguos altos cargos de los departamentos de Estado y de Defensa escribieron al presidente Clinton denunciando la ampliación de la OTAN como un error de proporciones históricas que agravaría la estabilidad europea¹³, los miembros de la Alianza ya habían dado

¹¹ Parece que el presidente Clinton se inclinó por la ampliación de la OTAN, opción que antes había rechazado, tras leer un artículo de tres investigadores de la RAND Corporation en el que se trataba de definir un futuro para la Alianza: Ronald D. Asmus, Richard L. Kluger y F. Stephen Larrabee, «Building a new NATO», *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 4 (septiembre-octubre 1993), págs. 28-40. Una versión más elaborada de lo que para entonces ya se había convertido en doctrina oficial fue la del subsecretario de Estado, Strobe Talbott, «Why NATO should grow», *New York Review of Books*, 10 de agosto de 1995, págs. 27-30.

¹² Para la mejor argumentación en contra de la ampliación, véase Mandelbaum, M.: *The dawn of peace in Europe*. Washington, Twentieth Century Fund, 1996 y su artículo «Preserving the new peace. The case against NATO expansion», *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 3 (mayo-junio 1995), págs. 9-13.

¹³ Véanse las comparecencias en el Senado de octubre de 1997 de distintos expertos y altos cargos. La síntesis de sus argumentos puede encontrarse en la autorizada voz de George Kennan, «NATO expansion would be a fateful blunder», *International Herald Tribune*, 6 de febrero de 1997.

su visto bueno a la operación¹⁴. Las críticas contribuyeron al menos a la negociación paralela con Moscú que condujo a la firma de una Carta bilateral con Rusia en mayo de 1997 y a reducir el número de países candidatos.

Queda pendiente el futuro de la ampliación a un mayor número de países y hay quien sugiere que incluso a Rusia¹⁵. Pero aunque siga discutiéndose la conveniencia estratégica de la ampliación, el debate comenzó a perder fuerza a raíz de la primera intervención de la OTAN en su historia. La guerra de Bosnia, en efecto, iba a ser otro elemento clave en la definición de la Alianza en la posguerra fría.

En Bosnia la OTAN tuvo que sustituir a la ONU. A principios de 1995, la misión de las Naciones Unidas, encabezada por Reino Unido y Francia, estaba fracasando en sus objetivos: soldados de la fuerza multinacional se convirtieron en rehenes de las tropas combatientes e iba desapareciendo la perspectiva de una solución al conflicto. Los europeos lograron que Estados Unidos se comprometiera a intervenir, pero Washington exigió que se le permitiera a la OTAN llevar a cabo una campaña aérea para concluir la guerra. Las diferencias entre los aliados y el cuestionado liderazgo norteamericano hicieron peligrar el futuro de la Alianza Atlántica¹⁶. Pero después de que los norteamericanos decidieran su intervención, cuando la realidad sobre el terreno ya correspondía a lo que serían en la práctica los términos de la paz, la OTAN pudo concluir tres años de guerra y desplegar una fuerza militar que hasta la fecha ha logrado mantener la estabilidad de Bosnia. Su éxito en los Balcanes dio un nuevo prestigio a la organización.

La ampliación, las nuevas relaciones con Rusia y la guerra de Bosnia estaban haciendo de la OTAN una organización muy diferente de la de 1949. En la ausencia de una amenaza externa, la Alianza debía transformarse si quería sobrevivir. Su enfoque en la defensa del territorio de sus Estados miembros debía dar paso al mantenimiento de la paz y profundizar las relaciones de cooperación con sus antiguos adversarios. La garantía de defensa vinculante y automática del tratado de Washington debía sustituirse por un compromiso más informal respecto a la protección de intereses comunes mediante acciones colectivas. Si la OTAN estaba llamada a ser el instrumento para la construcción de la seguridad en Europa, debía dejar de crear nuevas líneas divisorias e integrar a todas las democracias del continente en una misma comunidad. Este cambio de misión respondía al cambiante escenario de seguridad europeo, pero también a la

¹⁴ En septiembre de 1995 la Alianza hizo público un documento de 28 páginas, *Study on NATO enlargement*, que puso en marcha el proceso de ampliación.

¹⁵ Véase Charles A. Kupchan, «Rethinking Europe», *The National Interest*, núm. 56 (Verano 1999), págs. 73-79.

¹⁶ El presidente Clinton se había comprometido a una intervención de la OTAN si las tropas de la ONU no lograban cumplir los términos de su misión. Sobre los antecedentes y las dudas norteamericanas, véanse Holbrooke, R.: *Para acabar una guerra*. Madrid, Estudios de Política Exterior y Biblioteca Nueva, 1999; y Mark Danner, «The US and the Yugoslav catastrophe», *The New York Review of Books*, 20 de noviembre de 1997, págs. 56-64.

filosofía que la administración Clinton estaba desarrollando en la posguerra fría. La OTAN se estaba transformando en un instrumento esencial para la promoción de la democracia, objetivo esencial de la diplomacia norteamericana. Se consideraba que ésta era la mejor estrategia a largo plazo para afianzar la seguridad del continente, en la medida en que proporciona las estructuras más eficaces para resolver conflictos entre regiones o grupos étnicos dentro de los Estados.

La redefinición de los objetivos de la OTAN no se ha cerrado. Al celebrar su L aniversario, la organización quería plasmar su evolución actualizando su concepto estratégico. La coincidencia de la guerra de Kosovo ha permitido poner en la práctica algunas de sus nuevas misiones, pero también ha planteado muchas dudas. Las dificultades de un consenso en el Consejo Atlántico y la limitada voluntad de sus gobiernos en las guerras «humanitarias» plantean un problema de eficacia y de estrategia¹⁷. Ésta es una cuestión sobre la que están reflexionando los gobiernos occidentales y que podrá conducir, en el futuro, a las denominadas «coaliciones de voluntarios» para afrontar emergencias humanitarias.

La guerra de Kosovo ha influido, así, en las tres grandes preocupaciones futuras de la Alianza. De una parte, su papel en la posguerra fría respecto a los problemas de gestión de crisis y mantenimiento de la paz fuera de su territorio. De otra, el problema de la ampliación y dónde encaja Rusia, y el futuro de las relaciones entre europeos y norteamericanos, lo que incluye la pregunta de cuál debiera ser la relación entre el desarrollo de una identidad de seguridad y defensa europea y la evolución del orden de seguridad atlántico.

3. DESPUÉS DE KOSOVO

En el sistema internacional en formación desde el fin de la guerra fría, la misión principal de la OTAN ya no es la de evitar una guerra entre dos bloques, sino prevenir y gestionar crisis, realizar labores de mantenimiento de la paz y organizar un sistema de seguridad colectiva. Los nuevos desafíos son complejos y requieren enfoques coordinados por parte de los países miembros. Así, las anteriormente mencionadas CJTF, concebidas para facilitar el uso flexible de fuerzas de la OTAN en operaciones fuera del área definida por el tratado, como ocurrió en Bosnia, son ilustrativas de esta nueva filosofía.

Sin modificar el tratado de Washington, el nuevo concepto estratégico define como área de acción de la Alianza el espacio «euroatlántico»¹⁸. Y añade que sus misiones tienen por objetivo la estabilidad y la defensa colectiva de esa

¹⁷ Fernando Delage, «Guerra y diplomacia en los Balcanes. ¿Tiene Occidente una estrategia?», *Política Exterior*, núm. 69 (mayo-junio 1999), págs. 7-15.

¹⁸ Puede encontrarse el nuevo concepto estratégico de la Alianza en www.nato50.gov/text/99042411.htm

región ante los nuevos riesgos, militares y no militares. «Estos riesgos, dice el concepto, incluyen la incertidumbre e inestabilidad en y alrededor del área euroatlántica y la posibilidad de crisis regionales en la periferia de la Alianza. Algunos países en y alrededor del área euroatlántica afrontan graves dificultades económicas, sociales y políticas. Rivalidades étnicas y religiosas, disputas territoriales, reformas insuficientes o fallidas, el abuso de los derechos humanos o la disolución de Estados pueden conducir a la inestabilidad local o regional. Las tensiones resultantes pueden a su vez conducir a crisis que afecten la estabilidad euroatlántica, provoquen crisis humanitarias o conflictos armados. Tales conflictos podrían afectar a la seguridad de la Alianza al involucrar a países vecinos, incluyendo a miembros de la OTAN, y podrían afectar asimismo a la seguridad de otros Estados.»

Por decirlo en pocas palabras, la OTAN ha pasado de la defensa colectiva de sus miembros a la seguridad colectiva del espacio euroatlántico¹⁹. Es una transformación de gran alcance, aunque, como consecuencia de la guerra de Kosovo, ello no significa que vayan a generalizarse sus intervenciones. Es difícil que el Consejo Atlántico vuelva a conceder autorización para una intervención militar sin un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU, único competente para acordarlo según el ordenamiento vigente. Es una exigencia manifestada por el presidente francés, Jacques Chirac, y que cuenta con el apoyo de otros líderes europeos. El nuevo concepto estratégico mantiene la ambigüedad sobre este punto y hace referencia a una decisión «caso por caso y por consenso».

La intervención de la OTAN en Kosovo ha venido a poner de relieve uno de los vacíos fundamentales del sistema internacional en formación: el vacío creado por una estructura jurídica fundada en las realidades de la posguerra mundial y la presión que sobre ella ejerce la progresiva consolidación de una idea universal de los derechos humanos, la justicia y la democracia. Si hasta principios de los años noventa la injerencia humanitaria era contraria al Derecho internacional, hoy se admite con carácter general que ningún gobierno tiene el derecho de libre opresión de sus ciudadanos. Lo que ocurre dentro de las fronteras de un Estado puede tener implicaciones internacionales, en la medida en que la protección de los derechos humanos prevalece sobre el principio de soberanía. Esta revolución jurídica tiene implicaciones políticas de largo alcance, y es una de las razones que explican por qué la mayoría de las guerras del futuro serán de carácter humanitario. El problema es que, aunque la Carta de las Naciones Unidas pueda interpretarse con flexibilidad a fin de encuadrar en sus principios supuestos distintos de la autodefensa y la agresión para justificar el uso de la fuerza, el papel del Consejo de Seguridad continúa siendo determinante. ¿Puede su bloqueo por el uso del derecho de veto de los cinco grandes impedir una respuesta a una situación de crisis?

¹⁹ Véase David S. Yost, «The new NATO and collective security», *Survival*, vol. 40, núm. 2 (Verano 1998), págs. 135-60.

La OTAN ha considerado que no, dado el imperativo moral de hacer respetar los principios políticos occidentales. Pero tras su operación en Kosovo se extiende la opinión de que resulta necesaria una más clara definición de las condiciones que justifiquen una intervención militar si se quiere evitar su proliferación. Los criterios esenciales a tener en cuenta serían cuatro: la gravedad de la situación humanitaria, el agotamiento de los medios diplomáticos, una razonable expectativa de éxito y un uso de la fuerza proporcional a los fines seguidos. Pero permanece la duda de quién o qué tipo de alianza puede llevar a cabo esa intervención. Las organizaciones regionales, de modo destacado la OTAN, tendrán por ello una mayor relevancia, lo que plantea el problema de su relación con las Naciones Unidas, pero también el de su forma de actuación. Si hay obstrucción en el Consejo de Seguridad, también puede haberlo en los mecanismos de decisión de las alianzas regionales. El riesgo es que se originen soluciones ad hoc, que nunca son el mejor instrumento para la estabilidad internacional, especialmente cuando otras grandes potencias, como Rusia y China, no comparten el concepto occidental de injerencia.

Desde el fin de la guerra fría, la Alianza Atlántica era consciente de que tenía que construir una nueva relación estratégica con Rusia. Hasta 1994 no se desarrolló la idea de la Asociación para la Paz, mientras que se rechazaban las propuestas de Moscú para reforzar la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) —que le hubiera permitido mantener al menos la fachada de gran potencia— y tuvieron que pasar también varios años hasta que se recogieron las ideas rusas de modificación del acuerdo sobre fuerzas convencionales en Europa (CFE) para que éste tuviera en cuenta la disolución del Pacto de Varsovia. Cuando, en septiembre de 1995, la OTAN anunció los criterios para la ampliación, provocó la previsible oposición de Moscú, que se vio además amplificadas por los resultados de las elecciones legislativas de diciembre de ese año. Pocas cosas han unido tanto a los rusos en los últimos años como su oposición a la ampliación de la Alianza Atlántica.

Con todo, la puesta en marcha de la Asociación para la Paz y la participación rusa en la Fuerza de Implementación (IFOR) en Bosnia contribuyeron a aliviar las tensiones entre las dos partes. La OTAN ofreció además a Moscú un diálogo estratégico que reconocía el especial status de Rusia, y que consagró la Carta firmada en París en mayo de 1997, dos meses antes de anunciarse formalmente la adhesión de nuevos miembros a la Alianza. La guerra de Kosovo ha venido, no obstante, a modificar la estabilidad de sus relaciones. Rusia se ha sentido humillada y aislada diplomáticamente por la OTAN, lo que le ha hecho dudar de las intenciones de ésta. A pesar del papel fundamental desempeñado por los rusos para convencer al presidente serbio, Slobodan Milosevic, de que aceptara los términos del acuerdo de paz formulado por el Grupo de los Ocho, el conflicto de Kosovo ha congelado las relaciones entre la OTAN y Moscú.

Occidente parece dubitativo en su política rusa. Quizá lo más importante para la estabilidad del continente europeo sea el asentamiento de la democracia en Rusia. Pero, al margen del reducido margen de influencia exterior en un país

tan desestructurado, no está claro que la política de los países occidentales contribuya a reforzar los esfuerzos de los reformistas. Después de Kosovo hay que rehacer las relaciones con Moscú, pero también hay que redefinir la continuidad y los términos de la ampliación.

La expansión de la Alianza Atlántica carecía de sentido estratégico, salvo el de asegurar la permanencia del papel de Estados Unidos en la seguridad europea. Pero, puesto en marcha ¿puede pararse? ¿No debería ya incluir todo el continente y, quizá, Rusia? Aun de manera indirecta, los Balcanes pasarán a estar cubiertos por el área de influencia de la OTAN. Washington tampoco mantiene ahora que los países bálticos vayan a quedar excluidos. El mapa de la ampliación queda, pues, abierto, con el gran interrogante ruso.

No es necesario insistir en el papel crucial de Estados Unidos en todo este proceso. A partir de la segunda guerra mundial, Estados Unidos comenzó a desarrollar su nuevo papel como potencia mundial y líder de Occidente; pero nunca fue tan efectivo en la defensa de sus valores ni logró tanta influencia como cuando afrontó los problemas de la seguridad europea a través de la Alianza Atlántica. Los intentos multilaterales durante la guerra fría se vieron frustrados por la estructura de las Naciones Unidas, Washington logró el éxito en las relaciones transatlánticas: su status de superpotencia se debía en parte a haber sabido liderar un sistema de cooperación de las democracias. Y ello contribuye a explicar que, en la posguerra fría, hayan dedicado tantos esfuerzos a asegurar el mantenimiento de la OTAN. Suprimirla socavaría la posición internacional de Estados Unidos y destruiría un valioso instrumento para avanzar en la construcción de un orden mundial según el modelo norteamericano.

Pero también desde la guerra fría, los europeos han avanzado tímidamente hacia el desarrollo de su propia identidad de seguridad y defensa, mediante la formación del segundo pilar en la Unión Europea y la creación de un pilar europeo en la Alianza Atlántica. Respecto a este último, normalmente se han avanzado dos argumentos. En primer lugar, todo problema de seguridad en Europa que requiera una respuesta efectiva implica la participación de Estados Unidos, por la insuficiencia de una acción únicamente europea (y en particular, por las limitaciones de la Unión Europea Occidental). En segundo lugar, todo esfuerzo por desarrollar un pilar europeo podría empujar a Estados Unidos fuera del continente y destruir el vigente consenso respecto a la seguridad europea. Pero estos argumentos deben matizarse. De hecho, la capacidad de la OTAN de apoyar la aparición de una estructura de seguridad genuinamente europea es una condición de su propia reforma y permanencia como institución.

Mientras que Washington defiende un pilar europeo, insiste una y otra vez en que éste sólo debe existir dentro de la OTAN²⁰. Los europeos, por su parte, reflexionan después de Kosovo sobre si ya ha llegado la hora de la verdad y no tienen más opción que desarrollar su capacidad de gestión de crisis.

²⁰ Strobe Talbott, «A new NATO for a new era», discurso en el *Royal United Services Institute*, Londres, 10 marzo 1999.

En lo que se refiere a la Unión Europea y la Unión Europea Occidental puede hablarse de ciertos avances tras el tratado de Amsterdam y la desaparición gradual de la UEO²¹. En cuanto a la OTAN, las divisiones de fondo no han desaparecido. Algunos países, de modo particular Francia, no ocultan su oposición a la hegemonía norteamericana en la Alianza. Pero casi todos mantienen reservas respecto a la transformación de la OTAN de una alianza defensiva a una fuerza intervencionista. No hay una clara división de responsabilidades entre europeos y norteamericanos, pese a lo que diga el nuevo concepto aprobado en Washington, pero tampoco han desarrollado los europeos una visión estratégica de lo que sería su papel en términos de política de defensa. Y urge que lo haga pronto porque no está claro que, dadas las tendencias neoaislacionistas en Estados Unidos y el creciente desinterés del Congreso por el mantenimiento de los gravosos compromisos norteamericanos con el exterior, se mantengan permanentemente los recursos y la voluntad de Washington.

Las dudas actuales no deben hacer olvidar el papel desempeñado por la OTAN durante cuarenta años. Si la guerra se ha convertido en un instrumento hoy impensable en Europa occidental, ella es en buena parte responsable de su éxito. Cuando sus objetivos se hacen más difusos, en un escenario de seguridad más complejo e incierto, es lógico que surjan las diferencias. Pero la experiencia de los últimos diez años ofrece muchas claves para ir afinando una concepción de la Alianza que satisfaga por igual a europeos y norteamericanos. Y, probablemente, ese concepto pasa por una OTAN «minimalista», que se centre en unas pocas tareas en un marco conceptual coherente, que en una Alianza que esté permanentemente arrogándose nuevas funciones y creando nuevos mecanismos²². Una mejor eficacia obliga a ello, pero también el deseo de evitar que el exceso de responsabilidades termine poniendo en peligro su futuro.

²¹ Véase Martín Ortega, «Una capacidad europea para la gestión de crisis», *Política Exterior*, núm. 70 (julio-agosto 1999), págs. 87-99.

²² Michael E. Brown, «Minimalist NATO», *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 3 (mayo-junio 1999), págs. 204-210.