

LA OTAN, VICARIA DE LA ONU: REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA, A LA LUZ DEL “NUEVO CONCEPTO ESTRATEGICO” ACORDADO EN WASHINGTON

Consuelo RAMÓN

Es casi imposible dar cuenta de las diferentes reflexiones y análisis provocados por el impacto del conflicto en Kosovo¹. Entre ellas, una de las interpretaciones más interesantes es la que vincula la intervención de la OTAN, de hecho la primera guerra en la que se ha visto implicada la Alianza (sería más riguroso hablar de intervención armada), con la aparición de un nuevo factor en el orden internacional, el “Nuevo Concepto Estratégico” de esa Organización², adoptado en la cumbre celebrada en Washington con motivo de su 50 aniversario, el 23 y 24 de abril de 1999, en un inesperado clima de

* Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación actualmente en curso financiado por el Programa I+D de la Generalitat Valenciana (GVA 97-EJ-17-125).

1. Me permitiré destacar tres: el número 69 (vol. 13, 1999) de la revista *Política Exterior*, con trabajos de A. Remiro, F. Veiga, F. Delage y M. Aguirre entre otros, y el 45 de *Manière de voir /Le Monde Diplomatique* (mayo/junio 1999), con artículos de Ramonet, Joxe, De la Gorce, Achkar, Chomsky, Yacoub y Chemillier-Gendreau. Finalmente, *Le Monde des Debats*, nº 5, julio-agosto 1999, con un debate entre M. Bettati, y A. Joxe sobre la injerencia, a propósito de la intervención de la OTAN, y artículos de J.P. Brodeur, I. Znepolski, y L. Goudkov.

2. El texto en inglés y francés (Comunicado de Prensa NAC-S(99)65 de 24 de abril de 1999), está disponible en el *site* de la OTAN, <http://www.nato.int>. En sentido estricto, la adopción del “nuevo concepto estratégico” responde a la decisión acordada en la cumbre de la OTAN de Madrid de 1997 por la que se inicia un proceso de revisión del “concepto estratégico” adoptado a su vez en la cumbre de Roma de 1991 como respuesta al fin de la guerra fría y que ya apuntaba la ampliación de la noción de seguridad en términos de “diálogo, cooperación y capacidad de defensa colectiva”. Se trata de construir la “OTAN del siglo XXI”, y a ese objetivo responde la Declaración de Washington.

austeridad impuesto por el curso de la campaña militar contra Serbia. Esa cumbre, en efecto, puede pasar a la historia como el momento en que los 19 Estados que integran actualmente la Alianza Atlántica decidieron asumir nuevas funciones o, por decirlo con más claridad, un papel protagonista en la esfera internacional e incluso en su Derecho. Por utilizar una fórmula hoy de moda en ámbitos académicos, esta decisión podría equipararse a la pretensión de convertirse en los nuevos “señores del Derecho internacional”³. La importancia de ese modelo aparecía ya en los términos empleados por su Secretario General, Javier Solana, quien, utilizando la misma fórmula que figura en la conclusión del Nuevo Concepto Estratégico⁴, aseguraba que se trataba de acometer el objetivo de hacer posible una organización a la altura de los desafíos del siglo XXI y por eso resultaba necesario acordar las propuestas que garantizaran a la Alianza “las capacidades políticas y militares necesarias para abordar de manera adecuada y efectiva este reto”⁵. Pues bien, aunque apenas existen todavía análisis rigurosos sobre ese Nuevo Concepto Estratégico⁶ y aun a riesgo de que el estudio que presento pueda pecar de inmediatez, creo que merece la pena intentar ofrecer algunos argumentos que apoyan la relevancia del nuevo modelo de la Alianza y, en particular, su repercusión en las relaciones entre la OTAN y la Organización de las Naciones Unidas y aun en el propio Derecho Internacional.

En un sentido nada desdeñable, el primer balance de la intervención en Kosovo es que la OTAN ha ganado. Más allá de la retórica de quienes a la postre acaban siendo más atlantistas que la propia Alianza⁷, y han llegado a

3. Es una paráfrasis de la pregunta ¿quiénes son los señores del Derecho? enunciada por Van Caeneghem, y reformulada entre otros por Zagrebelsky y Ferrajoli para ejemplificar la evolución de las funciones del Derecho y de los agentes jurídicos (Constitución, jueces y legisladores sobre todo). Esta y otras observaciones relacionadas con la Teoría y la Filosofía del Derecho y presentes a lo largo del trabajo, las debo a Javier de Lucas, cuyas críticas y sugerencias quiero agradecer.

4. Parte V, epígrafe 65.

5. J. SOLANA: “Cumbre de Washington: la OTAN irrumpe con decisión en el siglo XXI”, *Revista de la OTAN*, nº 1, 1.999, pp.3 y 4.

6. Entre las excepciones, el estudio de VEGETIUS “Los próximos 50 años de la OTAN”, en *Política Exterior*, nº 68/1999, pp. 71-80.

7. Puede encontrarse una muestra de ese tipo de valoraciones en el artículo de J. RUPÉREZ: “El paisaje después de la batalla”, *El País*, 18 de junio de 1999, donde podemos encontrar justificaciones como la siguiente: “la OTAN, sus 19 miembros, tienen la capacidad, la voluntad y la decisión de recurrir a la fuerza cuando violaciones masivas de los derechos humanos pueden llegar a levantar las conciencias de sus ciudadanos y a poner gravemente en peligro la estabilidad en la

presentar la intervención en Kosovo casi en términos de una empresa moral, una cruzada, llevando al extremo la justificación *humanitarista*⁸, lo cierto es que la OTAN ha conseguido los objetivos perseguidos con la intervención. Visto con más detenimiento, sin embargo, habría que examinar los argumentos, pues no faltan razones para aducir que si bien ese éxito es indudable respecto a los objetivos “latentes” –que dirían los sociólogos– no lo es tanto por lo que se refiere a los manifiestos. Ese es el análisis que ofrece, por ejemplo, el general A.Piris⁹, para quien los objetivos manifiestos han debido ser rectificadas y finalmente quedaron en no poca medida frustrados. Veámoslo con algún detalle.

Entre los objetivos latentes se encontraría, en primer lugar, dar la medida de la aptitud y eficacia de la Alianza, sobre todo como única alternativa viable y eficaz. Parece poco discutible el éxito a ese respecto. La intervención de la OTAN ha hecho evidente que Europa no podía gestionar la crisis (como tampoco la OSCE ni la ONU), desde luego no en términos militares, que son su lógica “natural” *ergo* prevalente, y hay que reconocer que ha conseguido transmitir a la opinión pública esta valoración de resultados merced a un esfuerzo de comunicación y propaganda¹⁰ que deja en segundo plano un hecho innegable, que el fin del conflicto es el resultado en gran medida de un esfuerzo diplomático y no sólo de la intervención militar. Con esta victoria, además, se propone a la opinión pública la aptitud de la OTAN como instrumento de

zona euroatlántica. Incluso cuando el Consejo de Seguridad incumpliendo sus mandatos y alta misión queda paralizado por el anacrónico juego de los vetos”. En opinión de Rupérez, la actuación de la OTAN demuestra que “se puede intervenir preventivamente, con alcances limitados y éxito frente al aventurero internacional”. El mérito principal de esta primera guerra de la OTAN sería “haber configurado un diseño internacional donde la exigencia de comportamientos éticos pasa por delante y encima de culaquier otra consideración. Sin exageración ni alardes se debe constatar que Kosovo encarna los cimientos de una nueva estabilidad que no está construida sobre reclamaciones territoriales o equilibrios de poder, sino sobre la convicción de que en el respeto al carácter complejo, múltiple y libre de la sociedad humana está la clave pacífica del futuro. Por más que para demostrarlo haya sido necesario pelear una batalla”. Y por eso concluye: “La OTAN, con razón y derecho, ha hecho frente a sus matizadas responsabilidades”.

8. Resulta llamativo que el Secretario General de la UEO José Cutileiro publicase un artículo en el *International Herald Tribune* el 21 de abril de 1999, con el título “Kosovo is a political problem, not just a Moral Crusade”. Crítico con esa perspectiva, REMIRO, “De la asistencia a la agresión humanitaria”, *Política Exterior* 69/1999, pp. 17-22.

9. *Página Abierta*, 96/1999, p.4-7.

10. Con mensajes repetidos una y otra vez: “se ha logrado derrotar a Milosevic”, “finalmente se ha impuesto la intervención aérea”, etc.

intervención de alcance universal (también de dudosa legitimidad vicaria de la ONU) y eso, como veremos, es lo que entraña más riesgos.

En cuanto a los objetivos manifiestos de la intervención podemos decir que eran sobre todo tres:

a) De un lado, restablecer el régimen de autonomía de Kosovo –el estatuto provincial “especial” derivado de la Constitución de 1974 y abolido en 1989– que supone en primer lugar el respeto de las libertades religiosas, políticas, lingüísticas, etc., de los kosovares pero sin avanzar hacia su independencia, por los efectos desestabilizadores que entrañaría un precedente semejante.

b) Además, evidentemente, detener la represión, el sufrimiento y los daños a la población civil albanokosovar, a la par que facilitar el retorno de los refugiados, y propiciar un régimen de autonomía de los kosovares, todo ello sin dañar a su vez a la población civil serbia y en particular a la que reside en Kosovo. Pues bien, recordemos que al comienzo de la intervención de la OTAN se proclamó que los objetivos de los ataques eran “exclusivamente militares”, pero conforme avanzó la intervención aérea se incluyeron objetivos civiles y la interrupción del suministro de agua y electricidad, que se convirtieron en blancos básicos de las bombas, es la muestra. Por cierto que, en ese cambio de consideración de los objetivos “militares” la OTAN hizo caso omiso de los principios elementales del Derecho Humanitario bélico y en particular de los Protocolos de Ginebra de 1977. Ese cambio de objetivos (que es algo muy distinto del coste en vidas humanas que implica siempre una intervención armada y que se expresa en el eufemismo “daños colaterales” que tanto juego ha dado) es un argumento más para poner en duda la ilegitimidad de la intervención; a ello hay que sumar la más que razonable duda sobre la eficacia (que era el pretendido argumento de legitimidad, junto al estado de necesidad y la inoperancia/incapacidad de la comunidad internacional, ante todo de la ONU pero también de la UE).

c) El tercero, obtener la estabilidad en la región (lo que exigía el fin del régimen de Milosevic y para ello era necesaria la fortaleza de la oposición democrática). Evidentemente, Kosovo aparece sólo como una etapa más de la posible cadena de conflictos iniciada en Bosnia y que podría continuar con Macedonia y Montenegro.

Respecto al primero, es pronto aún para opinar. En cuanto a los otros dos, como han señalado el mismo Piris, Herrero, Delage, Castells, Saïd, Chomsky y tantos otros, es evidente que no faltan razones para apuntar un fracaso cuando menos parcial. La situación de los albanokosovares se agravó

como consecuencia de los bombardeos y el retorno de los refugiados es más difícil en la medida en que vuelven no sólo a un territorio devastado, sino en el que ha arraigado un abismo de rencor. Por otra parte, el efecto centrípeto, de cohesión de la nación serbia frente al agresor externo, es también obvio, aunque no se puede ocultar la pérdida de adhesión popular a Milosevic, sobre todo en la medida en que avancen las dificultades de la posguerra. Lo que hay que preguntarse es si, a los efectos de esos dos objetivos, realmente el resultado de la intervención de la OTAN supone un progreso respecto al marco de resolución del conflicto que parecía propiciar las negociaciones de Rambouillet. Claro que a ese respecto convendría leer con detenimiento las condiciones que se pretendía imponer a Serbia en el tramo final de esos acuerdos y concretamente la cláusula que convertía a la OTAN en fuerza de ocupación como garantía del cumplimiento de los mismos –pues en el apéndice B del capítulo VII de esos acuerdos, relativo al “cuerpo militar de paz”, se habilitaba la libre circulación de las tropas de la OTAN por todo el territorio yugoslavo, no sólo en Kosovo, en términos de cuasiinmunidad y con competencias de control y detención¹¹–.

Por todo ello, hay quienes subrayan una interpretación según la cual en más de un sentido la OTAN habría perdido. Así, además de Piris, Herrero de Miñón¹², sostiene que la intervención en Kosovo se ha traducido en costes de tres órdenes para la Alianza: ha perdido legitimidad (al exceder los límites de su definición como Alianza defensiva que actúa dentro del territorio de los Estados miembros y con expresa abstención del recurso a la fuerza o a la amenaza de la fuerza, de conformidad con los artículos 4 y 5 del Tratado fundacional¹³), ha

11. El texto puede examinarse por ejemplo en *II Manifiesto*, 18 de abril de 1999. La diputada europea L. Castellina concluía que ese apéndice instauraba más que un régimen de protectorado, una auténtica situación colonial, una ocupación militar por tiempo indeterminado. En ese sentido, el artículo de F. FERNÁNDEZ BUEY “¿Qué decían los acuerdos de Rambouillet?”, *El País*, 8 de mayo de 1999. Cabe sospechar, pues, que esas condiciones, no estrictamente necesarias en la lógica de la resolución del conflicto tal y como parecía abrirse camino en Rambouillet, fueran impuestas en parte no tanto como instrumento de presión cuanto como recurso para hacer fracasar la negociación y dar paso a la intervención de la OTAN que comenzó el 24 de marzo. En el mismo sentido, RAMONET, “Raisons et déraison d’un conflit”, *Manière de Voir/Le Monde Diplomatique*, 45/1999, p. 6.

12. Cfr. su “Balance de Kosovo”, *El País*, 12 junio 1999.

13. El problema es, precisamente, el cambio en esa definición implicado por el Nuevo Concepto Estratégico y estrenado *avant la lettre* en la intervención en Kosovo, un mes antes de la Declaración de Washington. En todo caso, hay que reconocer que el respeto a un principio tan elemental del Derecho Internacional como es la prohibición de la amenaza de la fuerza queda en entredicho desde el

perdido –en menor medida– credibilidad (la falta de previsión, los errores, la ineficiencia de sus servicios de información, y la ineficacia de su estrategia, subordinada al principio de no tener bajas propias¹⁴) e incluso unidad, aunque hay que reconocer que ésta última se ha mantenido más allá incluso de lo que cabía esperar tras el desgaste que ha supuesto para la opinión pública europea el transcurso de 2 meses de operaciones sin resultados inmediatos. La fórmula con la que el mismo Herrero resume el balance parece particularmente pertinente: “crudo realismo pero disfrazado de internacionalismo humanitario”.

En todo caso, hay una considerable coincidencia en señalar que uno de los efectos más preocupantes es un protagonismo de la OTAN como agente del orden internacional que suponga como coste la invasión o interferencia de las competencias de la ONU y el mismo resultado –marginación o cuando menos interferencia– en la actuación de otros organismos regionales, singularmente, la UE.

Por lo que se refiere a Europa, vale la pena citar la afirmación de Z. Brzezinski, asesor de Seguridad Nacional de Carter, quien recordó en el seminario organizado por el Instituto de Ciencias Humanas y el Project Syndicate en Viena en el mes de junio (“Diez años después de 1989”) la tesis de la relativización de la soberanía nacional de los Estados de Europa, de la propia UE, al utilizar la fórmula “Europa es en gran parte un protectorado americano”. La hegemonía de los EEUU en el seno de la propia OTAN (aún mayor en la medida en que se erigen en la “Superpotencia solitaria”, por utilizar la expresión de Huntington¹⁵) parece exigir como precio la supeditación del pilar europeo, de la identidad europea de defensa, resultado al que contribuye la fidelidad del socio británico. La guerra de Kosovo no habría hecho más que confirmarlo¹⁶. Europa por sí sola no hubiera podido someter a

momento en que la OTAN amenaza directamente a Yugoslavia con intervenir si no acepta la autonomía de Kosovo, y eso se produce ya en octubre de 1998.

14. Aunque, a todas luces, este es un argumento paradójico. Difícilmente se podría discutir que la reducción casi a cero de las bajas personales e incluso de las pérdidas materiales, es la mejor prueba de eficacia en términos de la lógica militar. Otra cosa es que se subordine ese criterio a otro, de carácter moral o de legitimidad, pero en ese caso convendría distinguir entre uno y otro baremo: eficacia no es legitimidad, salvo que adoptemos un criterio meramente instrumental o pragmático de legitimidad.

15. “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, marzo/abril 1999.

16. Incluso no faltan quienes, como Zinoviev (“Por qué vuelvo a Rusia?”, *Le Monde/El País*, 6 de julio de 1999), sostienen que Europa ha capitulado ante los EEUU y que asistimos a una nueva etapa, caracterizada por la americanización de Europa occidental (y no sólo). El problema sería, más bien, que los EEUU recuperen

Serbia y las operaciones militares de la propia OTAN (un 70% de los ataques aéreos han sido de aviones de EEUU) lo prueban. Por otra parte, también se podría argumentar que la UE no ha fracasado, pues no tenía medios ni mecanismos apropiados para la intervención (la PESC es sólo un proyecto y la UEO desaparece literalmente). Su papel no puede ser otro que prestar ayuda humanitaria y pagar la reconstrucción. Todo ello no oculta, insisto, el riesgo mayor, la posición de hegemonía de los EEUU y por tanto su tentación de realizar una política de seguridad hegemónica merced a la OTAN¹⁷, en la que la asociación con otros países es una alternativa: baste pensar que el presupuesto militar de los EEUU es un 30% superior al total del resto de los países de la OTAN. Entre todos los países europeos de la OTAN dedican a gastos de defensa los 2/3 del presupuesto que emplean los EEUU, pero solo obtienen un 20% de rendimiento que logra los EEUU por las redundancias nacionales.

Pero lo más interesante, lo que constituye el objeto de estas páginas, es la repercusión en las relaciones entre la OTAN y la ONU. Como se ha señalado por casi todos los analistas, parece difícilmente discutible que la OTAN ha marginado a la ONU en Kosovo, en la medida en que decide actuar sin mandato expreso y, aún más, ha obstaculizado al menos de hecho el normal funcionamiento del Consejo de Seguridad y del Secretario General. Incluso puede decirse que ha forzado el correcto funcionamiento del Consejo de Seguridad, en la medida en que ha obligado *de facto* a éste a aceptar una especie de convalidación formal (es decir, *a posteriori*) del resultado perseguido por la OTAN y concretado por sus principales actores en diálogo con Rusia (y en menor medida con China). Si es irritante que la OTAN (19 Estados) sustituyan a la comunidad internacional (ONU, 185 Estados), más lo es que el G-7 (incluso si es G-8) usurpe ese papel, al erigirse en un directorio mundial, o, para seguir con la analogía, en una suerte de Consejo de Seguridad *de facto*.

la filosofía de quienes no perseguían el imperio o el papel de gendarme internacional, sino –como los Roosevelt– el ideal de un mundo más seguro, libre y habitable. Clinton no es Roosevelt.

17. Cfr. por ejemplo el análisis de P.M. DE LA GORCE: “L’OTAN, cadre de l’hégémonie américaine”, *Manière de voir/Le Monde Diplomatique*, 45, pp. 16 ss. Del mismo autor, *Dernier Empire. Le XXI siècle sera-t-il américaine?*, Grasset, Paris, 1996. Así, escribe: “Con la guerra de la OTAN contra Serbia se ha franqueado un paso más. Al intervenir por primera vez directamente en los asuntos internos de un país soberano, al margen de un mandato de la ONU y pese a la oposición de Rusia y China, la OTAN se atribuye un papel de potencia protectora y tutora de Europa sin que nadie pueda olvidar que los EEUU asumen su dirección. A pesar de las frustraciones de la guerra contra Serbia, era difícil imaginar una celebración de su aniversario más deslumbrante” (1999: 19).

Con todo, sería exagerado proclamar sin más por ello –como algunos observadores han propuesto– el declive del papel de la ONU: a la postre, ha sido la vía diplomática la que se ha impuesto, pese a la propaganda en el sentido de la “victoria” militar de la OTAN. Por otra parte, es indiscutible que, en el plano político, es imposible lograr una estabilidad en los Balcanes sin el concurso de Rusia (o con su decidida oposición) y Rusia no está en la OTAN. En todo caso, para juzgar el papel de la ONU será imprescindible que la ONU aparezca como el verdadero coordinador de la actuación una vez acabada la intervención armada. La clave está en la presencia civil internacional, que no sea visualizada sólo como parte de las fuerzas de ocupación (que no suponga un enfrentamiento de principio con Serbia y una marginación de Rusia) y en ese sentido el nombramiento de B.Kouchner parece un dato esperanzador.

Pero la inflexión en esas relaciones no empieza con ocasión del conflicto en Kosovo, ni siquiera a partir de Nuevo Concepto Estratégico (aunque es cierto, como veremos, que ese es un dato fundamental)¹⁸.

La clave está en la evolución de las nociones de seguridad colectiva y defensa, o, dicho de otro modo, en la tensión entre los objetivos fundacionales de una y otra Organización y ello pese a que la Alianza, como Organización defensiva regional, invoca, desde el mismo inicio de su existencia, la cobertura de la ONU. Como veremos, hoy se aduce la prioridad de un nuevo modelo de seguridad, más acorde con las características de un orden internacional caracterizado por la globalización, pero también por la multiculturalidad, lo que comporta nuevos recursos y nuevos riesgos y así se habla de “seguridad cooperativa”, que pondría el acento en ese procedimiento de prevención de conflictos y amenazas¹⁹. A ese respecto, es interesante recordar la opinión de

18. Un análisis tan conciso como interesante de las etapas recorridas por la OTAN en su lógica de expansión puede encontrarse en el estudio de J.L. GADDIS: “History, Grand Strategy and NATO Enlargement”, *Survival*, vol. 40/1, 1998. Igualmente, G. ACHKAR: “Toujours plus á l’Est”, *Manière de voir/Le Monde Diplomatique*, 45/1999, pp. 20 ss. Asimismo, BRZEZINSKI, Z.: “NATO: the Dilemmas of expansion”, *The National Interest*, 53, 1998. También, en los mencionados trabajos de de la Gorce y en el libro de M. Angustias CARACUEL RAYA: *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Madrid, Tecnos 1997 (en coedición con la OTAN).

19. En ese sentido, el informe del SIPRI (Instituto Internacional de Investigación para la Paz, de Estocolmo), hecho público el 16 de julio de 1999, insiste en que esos nuevos factores (menciona la globalización, el cambio en la responsabilidad de los dirigentes que puede exigirse hoy por mecanismos de Derecho Penal internacional y la conciencia común acerca del estado de Derecho y de los derechos humanos) imponen la articulación de un sistema de seguridad que sea “común, universal y basado en la cooperación”. Ese modelo es criticado en

quienes, como B.George²⁰, sostienen que la OTAN se creó en virtud del artículo 51 de la Carta y no según el capítulo VII de la misma, lo que en cierto modo conducirá a excluir o al menos a matizar decisivamente el lazo de dependencia con el Consejo de Seguridad, según veremos. De todas formas, esta pretendida oposición entre la tarea de seguridad colectiva y la de defensa es a mi juicio artificial, y lo es más todavía si hablamos de las necesidades actuales de seguridad colectiva en un mundo tan interdependiente como el que impone la globalización.

Probable y en cierto modo paradójicamente, el impulso en el cambio de las relaciones ONU-NATO lo proporciona el informe elevado por el Secretario General de la ONU al Consejo de Seguridad, la muy conocida *Agenda para la Paz*,²¹ que supone la convicción –nada novedosa– de que una parte importante de los problemas relativos a la función de mantenimiento de la paz radica en la deficiente conexión entre el Capítulo VI (Arreglo pacífico de controversias) y el VII (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión). Por eso Galli hace tres propuestas del mayor interés:

— la distinción entre diferentes operaciones y funciones en relación con el objetivo de la paz: el objetivo básico de la ONU, la prevención de la guerra, depende de la eficacia de la diplomacia preventiva y la gestión de crisis que afecten a la seguridad de los Estados miembros; por eso lo básico es la diplomacia preventiva (prevención de conflictos) y junto a ello la consolidación de la paz después de los conflictos (*peace-building*). Pero en caso de conflicto es necesario atender a otros dos tipos de intervenciones, el establecimiento de la paz centrado en el Capítulo VII de la Carta (*peace-making*) y el mantenimiento de la paz (*peace-keeping*).

parte por HELD en su *La democracia y el orden global*, Madrid, Paidós, 1998. Una defensa del mismo en R. KEHOANE: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N. Jersey, 1984. También H. HAFTENDORN: “The security Puzzle Theory-Building and Discipline Building in International Theory”, *International Studies Quarterly*, 35, nº1/ pp. 9 ss.

20. “La alianza en el umbral de la nueva era”, *Revista de la OTAN*, 5/octubre de 1993, p. 11. En el mismo sentido se pronuncia CARACUEL, que recuerda la tesis de que la ONU encarna el sistema de seguridad colectiva y la OTAN y la UEO el de defensa colectiva (CARACUEL, 1997, p. 166)

21. “Un programa de paz, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”, A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

— la necesidad de conseguir la creación de una nueva fuerza que actúe bajo el paraguas del art 43 de la Carta y de forma permanente, como fuerzas de imposición de la paz (*peace-enforcement*)

— y en tercer lugar, lo que resulta de interés a los efectos que analizamos, destaca la importancia de los acuerdos y organizaciones regionales para asegurar el mantenimiento de la paz (se remonta al modelo del artículo 21 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que conectaría con lo que dispone el Capítulo VIII de la Carta).

En efecto, esa y no otra es en el fondo la cobertura del Nuevo Concepto Estratégico adoptado en Washington en 1999, que invoca a su vez el documento de ese nombre elaborado por la OTAN en Roma en 1991²² y reforzado por el informe del Grupo *ad hoc* sobre cooperación en el mantenimiento de la paz, creado en la reunión de ministros de Asuntos exteriores del CCAN de 18 de diciembre de 1992, y elevado a los ministros del CCAN en Atenas el 11 de junio de 1993²³, entendido ese concepto en un sentido flexible, dinámico, evolutivo. Por tanto, como afirmación de principio, habría que admitir que el cambio en el modelo de la Alianza parecería responder a la necesidad de profundizar y aun mejorar en el cumplimiento de las tareas básicas de la propia Organización de las Naciones Unidas y, en ese sentido, sería una muestra de la capacidad de cooperación de la OTAN con la ONU, bajo el compromiso de respeto a los principios básicos que inspiran la Organización, es decir, del Derecho Internacional.

La tesis es la mejor adecuación y aptitud de la OTAN para asegurar los objetivos propios de las nuevas exigencias de la seguridad. Como se ha dicho repetidamente, la OTAN tiene los medios, pero no la misión; la ONU y la

22. Como recuerda DE LA GORCE (1999:16-17), en esa reunión de Roma se enunciaron las dos conclusiones básicas que cabría extraer de la caída del muro: ante todo, que el cambio de entorno estratégico no afecta a las funciones de la Alianza sino que refuerza su validez; la segunda, que este nuevo marco propicia una concepción más amplia de seguridad. Esto último justificaría la hipótesis novedosa de operaciones exteriores que exigiría a su vez otra estructura de las fuerzas de la OTAN, un dispositivo de defensa colectiva que descansará cada vez más en la formación de unidades multinacionales.

23. *Revista de la OTAN*, 4/agosto 1993, pp. 30-35. Cfr. igualmente el *dossier* sobre la reunión del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, CCAN, Bruselas, 3 diciembre 1993 en *Revista de la OTAN* 6/diciembre 1993, pp. 27-30. Sobre todo ello, cfr. el artículo de KRIENDLER, vicesecretario general adjunto para asuntos políticos y encargado de la dirección política de la OTAN, “El nuevo papel de la OTAN: oportunidades y limitaciones en el mantenimiento de la paz”, *Revista de la OTAN*, 37 junio 1993, p. 16, y CARACUEL 1997: 171 ss.

OSCE tienen la misión, *ergo* la legitimidad, pero no los medios. Así, Kriendler subraya que la OTAN dispone de “capacidades militares únicas” que puede utilizar colectivamente a través de la estructura militar integrada, es la clave de continuidad del vínculo entre América del Norte y la seguridad en Europa, permite avanzar en el desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa y, sobre todo, en la OTAN se encuentran los principales actores protagonistas de un esfuerzo colectivo de defensa de la paz y la seguridad internacionales²⁴. En el fondo, subyace la convicción²⁵ de que los valores fundacionales de la OTAN son cada vez más compartidos por la comunidad internacional, como lo muestra el hecho de que los nuevos Estados democráticos de Europa se adhieren a su órbita de influencia política y militar y la rotundidad en la negación de alternativas a su modelo de seguridad. Esta es la clave: desde los argumentos de la globalización y la interdependencia en los que se apoya la “necesidad de una arquitectura de seguridad mundial”, se subraya la incapacidad de la ONU y de la OSCE para ofrecer el sistema de seguridad colectiva adecuado a los desafíos que afronta la comunidad internacional. La OTAN tiene los medios para proporcionar ese sistema, sobre todo gracias a la elaboración de su modelo de “seguridad cooperativa”, que reuniría seguridad colectiva y defensa colectiva. Sólo la mutua colaboración permitiría pasar de la defensa colectiva (que representan las alianzas regionales) a la seguridad colectiva (la propia de la ONU y la OSCE) por medio de la seguridad cooperativa, la seguridad que la OTAN garantiza no sólo a sus miembros sino a los nuevos socios y aliados.

Eso supone ampliar las misiones de la OTAN, más allá de lo establecido en el artículo 6 del Tratado Fundacional. Precisamente el primer caso de actuaciones *out of area* del Tratado fundacional (aunque, como veremos luego, esa distinción se ha relativizado en el nuevo concepto estratégico acordado en Washington) fue la intervención de la OTAN en territorio de la ex-Yugoslavia en el 92, bajo la cobertura de diferentes Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU: así, las Resoluciones 713 y 757 (relativas al embargo decretado contra Serbia y Montenegro, reforzadas por la Resolución 820), 781 (prohibición de vuelos militares en Bosnia-Herzegovina, reforzada posteriormente por la resolución 816 que autorizaba a los Estados y Organizaciones regionales a adoptar las medidas necesarias para garantizar la zona de exclusión), 789 (autorización a la OTAN para inspeccionar barcos con

24. J. KRIENDLER, 1993: 17.

25. CARACUEL, 1997: 253.

destino a la ex-Yugoslavia) y, sobre todo, la 836 (que en su punto 10 invitaba a las organizaciones regionales, en coordinación con el Secretario General de la ONU y con UNPROFOR, a adoptar las medidas necesarias en y alrededor de las áreas de Bosnia Herzegovina y a actuar en defensa propia con el uso de la fuerza si fuera necesario). La dinámica de intervención de la OTAN se pone de manifiesto en la iniciativa anglofrancesa de creación de la Fuerza de Artillería de Intervención rápida, que es “autorizada” *a posteriori* por el Consejo de Seguridad en su Resolución 988 de 16 de junio de 1995. El reconocimiento del protagonismo de la OTAN se consagra al relevar la OTAN (SFOR) a las fuerzas de Naciones Unidas (IFOR) en las tareas de garantía de paz posteriores a los acuerdos de Dayton²⁶.

Lo mismo ha sucedido en el caso del conflicto de Kosovo, no sólo durante la “gestión de la crisis”, sino, por lo que sabemos, en el momento posterior. En efecto, la OTAN, esta vez protagonista absoluta del conflicto en un papel *vicario* de la ONU, se ha reservado una función básica en la gestión de la postguerra, tal y como prefiguraba el acuerdo de Peersberg de 6 de mayo de 1999 establecido por el G-8 e incorporado al punto 7 de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, de 10 de junio de 1999 (en el que se afirma: “Authorices Member States and relevant international organizations to establish the international security presence in Kosovo as set out in point 4 of Annex 2 with all necessary means to fulfil its responsibilities under paragraph 9 below”²⁷).

En realidad, la intervención de la OTAN en Kosovo no ha hecho más que adelantar un mes, como decía más arriba, una actuación que despliega el nuevo concepto estratégico adoptado en Washington. La intervención en Kosovo es posible sólo en un sistema de equilibrio que ya no es bipolar sino, al menos tendencialmente, unipolar, y que propicia como consecuencia lógica la presentación de la OTAN como brazo armado de la potencia hegemónica. A ello debemos unir las condiciones que hacen factible una intervención con

26. No puede dejar de pasar inadvertido –así lo han hecho notar no pocos estudiosos, como DE LA GORCE (1999: 19) que “a propósito de la intervención en Bosnia la diplomacia americana obtuvo una concesión inimaginable hasta entonces: el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas confió a la OTAN la tarea de hacer aplicar, gracias a sus medios militares, las resoluciones que había votado y la puesta en aplicación de los acuerdos concluidos. La OTAN se convertía así en el brazo armado de la ONU... finalmente, la OTAN sustituyó totalmente a las Naciones Unidas en la crisis de Bosnia”.

27. En el anexo 2.4 se establece “The international security presence with substantial North Atlantic Treaty Organization participation...”

costes mínimos de vidas humanas por parte de la OTAN y, finalmente, el componente humanitario. Como ha explicado M.A.Bastienier²⁸, la intervención humanitaria es selectiva, pero el criterio no es, como se pudiera pensar, la gravedad del caso, sino las necesidades o intereses de quien la lleva a cabo (la OTAN, los EEUU).

Para contrastar los cambios en el modelo y funciones de la Alianza, podemos señalar varias diferencias entre el Tratado fundacional y el Nuevo Concepto Estratégico:

(1) El tratado fundacional habla de:

(a) favorecer un entorno de seguridad estable en un marco geográfico preciso, Europa, y para ello asigna como funciones desempeñar las funciones de foro de consulta de los socios transatlánticos y europeos, disuasión y defensa contra cualquier amenaza dirigida al territorio de un Estado miembro

(b) Reconocer que toda actuación de la Alianza se basa en la aceptación expresa de los principios básicos del Derecho Internacional y expresamente del de la prohibición de la amenaza de la fuerza y del recurso a la fuerza como instrumentos legítimos en las relaciones internacionales (art.4), lo que supone, pues, como única razón de este recurso, la noción de legítima defensa colectiva, de defensa en caso de agresión (art.5).

Pues bien, la Declaración de Washington de 1999 modifica el marco geográfico de actuación, la función básicamente defensiva e incluso la relación con el Consejo de Seguridad que se encuentran en el Tratado fundacional. Veamos: arranca de la desaparición de la amenaza de una guerra a gran escala (todavía contemplada como riesgo básico en la revisión del concepto estratégico de 1991) y de la priorización de los “riesgos multidireccionales” propios de un “contexto global” (por ejemplo, se habla de los desplazamientos masivos e incontrolados de población²⁹, como los conflictos étnicos, el genocidio, el terrorismo y las armas de destrucción masiva, que pueden conducir a conflictos periféricos a la Alianza pero que lleguen a afectar su seguridad³⁰. Por eso se habla de defender la seguridad y los valores

28. “Unificar Europa”, *El País*, 10 junio 1999.

29. Parte II, de la Declaración de Washington de 24 de abril de 1999, denominada *Perspectivas estratégicas. Desafíos y Riesgos para la Seguridad*, epígrafe 24. Aunque es cierto que se hace referencia “a los que derivan en particular de los conflictos armados”, no se reducen a ellos.

30. Cfr. *Introducción*, epígrafes 3 y 6.

democráticos dentro y fuera de sus fronteras en el “entorno euroatlántico”³¹, a cuyos efectos aparecen dos nuevas funciones³²:

(a) contribuir a la “prevención eficaz de los conflictos” y “actuar en la gestión de las crisis”. A ese respecto, la Otan recuerda su ofrecimiento de 1994 para participar en operaciones de mantenimiento de la paz, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad o la responsabilidad de la OSCE, pero, y esto es muy importante, añade que “en ese contexto, la OTAN recuerda sus decisiones ulteriores concernientes a las operaciones de respuesta a la crisis en Iso Balcanes³³, y esto es importante en la medida en que, como veremos, la intervención en Kosovo se hace sin mandato expreso del Consejo de Seguridad.

(b) promover la asociación, cooperación y diálogo con otros países en el área euroatlántica (seguridad cooperativa) para “favorecer un entorno de seguridad euroatlántico estable”.

En aras de esas funciones se pueden adoptar operaciones que superen el alcance establecido en el artículo 5 del Tratado fundacional, aunque siempre la decisión se adoptará caso a caso y en el marco del compromiso de la Alianza con la Carta³⁴

Sin duda, esas opciones son casi una *petitio principii* –dejémoslo en una exigencia de coherencia, si se quiere– una vez enunciados aquellos objetivos, pero lo que no deja de sorprender es que no se plantee expresamente como prioridad inexcusable el utilizar dichas capacidades políticas y militares conforme a un escrupuloso respeto de las exigencias del Derecho, en este caso, el Derecho Internacional. Y esa es la cuestión que pretendía ilustrar en este artículo.

Con otras palabras, se trata de poner de relieve que asistimos a lo que podría significar una auténtica revolución jurídica en el orden internacional y no sólo como se ha denominado, con cierto efectismo pero no sin fundamento, a un “golpe de Estado global”, coherente con un modelo de orden mundial cada vez más aparentemente unipolar³⁵. Se trataría de la puesta en práctica de un

31. Cfr. Parte I, *Objetivos y tareas de la Alianza*, epígrafe 10.

32. *ibid.*, *in fine*. Asimismo, Parte III, *Aproximación a la Seguridad en el siglo XXI*, Epígrafes 31 a 38.

33. Epígrafe 31 *in fine*.

34. Epígrafe 24.

35. Cfr. por ejemplo, el manifiesto del Colectivo 56, “La OTAN, la guerra y el golpe de Estado” (puede consultarse en la edición de *El Mundo* de 11 de mayo de 1999).

reduccionismo que parece preocupante no ya por las consecuencias geoestratégicas, insisto (en la práctica, una ampliación del marco de actuación de la OTAN a todo el planeta, en aras de la globalización: desde Asia Central al Indico, desde el Caucaso al Mediterráneo), sino sobre todo por lo que puede suponer de subversión de los principios básicos del orden jurídico internacional en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas.

Para mostrarlo, me propongo llamar la atención sobre todo acerca de tres riesgos, de tres posibles reducciones que podrían derivar de ese nuevo concepto estratégico:

(1) La primera, la identificación de los miembros de la OTAN como los verdaderos agentes de la comunidad internacional, y no tanto en el sentido habitualmente denunciado de gendarmes universales, sino como sus intérpretes “auténticos”³⁶, que diría la dogmática jurídica tradicional, intérpretes que no precisan de ninguna mediación (es decir, que se subrogan en papeles atribuidos no sólo a la Asamblea General de la ONU, sino al Consejo de Seguridad). Esta primera reducción significaría *de facto* que la OTAN se erigiese en sujeto hegemónico de la soberanía internacional en la medida en que sustituiría de hecho a la comunidad internacional, puesto que la OTAN podría hablar en nombre de la comunidad internacional. Dicho de otro modo, la Alianza sería *la* comunidad internacional, al menos la comunidad internacional *operativa*. Desde el punto de vista jurídico, la consecuencia de ese riesgo es de un alcance imposible de ignorar: en lugar del papel de aplicar las normas que lleva consigo la imagen de policía, comportaría la pretensión final de asumir capacidad normativa en el orden internacional, es decir, subrogarse en la competencia de verdadero legislador o, al menos, en la de juez. Por eso, en cierto sentido, frente a las exigencias al menos mínimas del Estado de Derecho hacia las que tendencialmente se orienta el sistema de la Organización de las Naciones Unidas, esta lógica parecería llevar a la OTAN al monopolio y a la

36. Aunque en otras ocasiones se haya mantenido la apariencia de una interpretación que no tendría la pretensión de interpretación *auténtica* (la que lleva a cabo el propio legislador), sino *extensiva* (la que hace quien trata de aplicar la ley o la norma –en este caso las resoluciones del Consejo de Seguridad– que legitimaría la actuación, en línea con los viejos argumentos de la voluntad del legislador que pretende “reconstruir” su intención original –la del Consejo de Seguridad aquí–, más allá incluso de la literalidad de sus decisiones) desde el precedente de la guerra del Golfo, al comienzo de las intervenciones en Bosnia y en Kosovo, pese a que tal interpretación extensiva está vedada expresamente por lo dispuesto en los artículos de la Carta.

concentración *de facto* de los tres poderes en el orden internacional: junto al legislativo, el ejecutivo y el judicial.

(2) La segunda, la asunción por la Alianza del carácter “soberano” en el sentido técnico y en su versión absoluta (propia del *ancien régime*). La OTAN, como soberana en el orden internacional, aparecería como autónoma en el sentido estricto, pues sólo ella tiene la capacidad de dotarse de normas de forma unilateral; pero además lo sería de forma absoluta –*solutus a(b) legibus*–, es decir, sin límites, y por esa razón podría hacer incluso lo que parece la máxima contradicción: incumplir sus propios mandatos, modificando el tenor literal de su propio Tratado Fundacional. Así podría suceder si tenemos en cuenta tres consideraciones:

(a) Primero, que en el “nuevo concepto estratégico” se supera (se abandona) la versión de una Alianza defensiva para aparecer como agentes encargados de resolver las crisis hasta el punto de que cabe emprender una acción ofensiva contra un país soberano que no está en conflicto con ningún Estado miembro de la Organización y que bordea las limitaciones impuestas en el orden internacional³⁷ y muy concretamente la prohibición de la “agresión internacional”, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución 3314 (XXIX) de 14 de diciembre de 1974 de la Asamblea General de la ONU acerca de la noción de agresión.

(b) Segundo, ese “nuevo concepto” extiende su ámbito de acción más allá de la dimensión “atlántica”, al pasar de la misión fundacional de “favorecer un entorno de seguridad en Europa” a un ámbito aparentemente más concreto pero en realidad suficientemente vago como el descrito con la fórmula “favorecer un entorno de seguridad euroatlántico estable” que es la que se emplea ahora³⁸.

(c) Finalmente, esa soberanía absoluta implicaría el reconocimiento de la vieja tesis de la “soberanía limitada” de todos los demás Estados, una tesis que si bien sólo fue enunciada expresamente por la URSS en su momento (por el que fuera primer secretario Breznev), ha sido continuamente practicada de hecho por las potencias hegemónicas.

(3) Aún habría una tercera reducción (que a su vez implica otras dos, como intentaré probar), que tiene que ver con cuestiones clásicas que gravitan

37. Por ejemplo, las Resoluciones 2131(XV) y 265 (XXV).

38. Y es que, como señalaba agudamente Carlos TAIBO, caben interpretaciones extensivas de lo “atlántico”, desde lo euroatlántico a los transatlántico, que lo hagan equiparable con el planeta mismo.

en el origen mismo del Derecho Internacional. Me refiero al viejo debate sobre la guerra justa³⁹ y a la transición argumental desde la *defensa colectiva* hacia la *seguridad colectiva*⁴⁰ que se encuentra en buena medida detrás de la reformulación contemporánea de la “intervención humanitaria” y por supuesto del pretendido deber/derecho de injerencia⁴¹. Como escribe Said⁴², lo más preocupante de la intervención de la OTAN en Kosovo es lo que esta crisis augura para el futuro del orden mundial, la universalización del recurso a la guerra como instrumento legítimo –en cuanto guerra justa– en las relaciones internacionales, más preocupante aún si tenemos en cuenta que este tipo de guerra, como ha afirmado Richard Falk, tienen la misma estructura que la tortura, empezando por la inmunidad del agresor. Hay que tener en cuenta que el mencionado informe anual del SIPRI sostiene que la intervención de la OTAN en Yugoslavia es la prueba de que “los nuevos conflictos bélicos resultarán de la violación masiva de los derechos humanos y de las minorías y de la depuración étnica cometida por políticas nacionalsitas agresivas...La comunidad internacional no podrá tolerar esas violaciones de los derechos humanos, pero sigue pendiente la cuestión de saber quién estará autorizado a obligar a un Estado a respetar derechos violados, incluyendo los de sus propios ciudadanos”.

En efecto, si el cometido de la Alianza no es la defensa –la legítima defensa– en sentido estricto, sino la seguridad colectiva, es evidente que las amenazas a la seguridad colectiva cobran la dimensión de objetivos de la actuación “legítima” de la Alianza, cuando eso debería hacer entrar lo dispuesto en el capítulo VII de la Carta de la ONU y, por consiguiente, quedaría reservado al Consejo de Seguridad de la ONU. Por lo demás, la cobertura que procura la “defensa” de los derechos humanos es indudable: no se trata sólo de responder frente al genocidio o la limpieza étnica, sino de algo más simple, evitar o al menos responder a la amenaza a la paz y la seguridad colectiva que entraña ese tipo de violaciones de los derechos.

39. En el artículo de E. DEL RÍO en el dossier sobre Kosovo del número 94/95 de *Página Abierta*, p. 12 se pone de relieve ese argumento.

40. Cfr. por ejemplo la presentación del problema CARACUEL 1997: 88-90 y 250-252

41. Coincido con lo señalado a ese propósito por M. LLUSIA en su artículo en el dossier sobre Kosovo en el número 94/95 de *Página Abierta* (página 4 del informe).

42. “Más reflexiones sobre la guerra de Kosovo” (El País, 30.6.99)

Por mi parte no trato de privar de fundamento alguno a semejante argumentación, sino sólo mostrar la reducción que implica que el protagonismo en la evaluación y la respuesta de la amenaza corresponda a una instancia distinta de la establecida en la Carta, el Consejo de Seguridad. Es evidente que con ese discurso se instala una lógica expansiva de la presencia de la OTAN en la sociedad global: como aseguraba irónicamente M.A.Bastienier, conforme a esa lógica, no le faltará trabajo a la OTAN e incluso no cabe descartar que tenga que terminar actuando contra sí misma.

En cualquier caso, incluso para un observador medianamente “prudente”, a la reducción que subyace al tránsito de la defensa a la seguridad debe unirse otras dos:

(a) Primero, la lógica de sustitución, la identificación de la seguridad internacional con la versión de esa seguridad en clave de los intereses estratégicos de la Alianza (que en realidad a su vez supeditados en gran medida a los intereses nacionales de los EEUU). Esta lógica tiene consecuencias de enorme riesgo desde el punto de vista de la estabilidad internacional: ¿cómo ignorar el peligro para la seguridad colectiva que supone la inflexión en el proceso de integración de Rusia en ese sistema, a partir de la estrategia de marginación practicada por la OTAN respecto a Rusia (y no solo a China)?⁴³.

(b) En segundo lugar, la identificación de la prioridad de la intervención –la lógica de la urgencia– como excusa para pasar por alto la inexistencia de los presupuestos de la misma, esto es, la ignorancia del principio de legalidad (*nullum crimen, nulla poena, sine previa lege penale*). Dicho de otro modo, ¿cómo justificar la actuación de la policía para hacer efectiva una sanción, un castigo, cuando no existe ni el código ni el Tribunal?.

Todo ello había sido avanzado desde el punto de vista “teórico”⁴⁴ y se ha verificado con motivo de la intervención militar de la Alianza en territorio yugoslavo, que ilustra a la perfección todas esas reducciones, empezando por la básica, el hecho de haber sido llevada a cabo sin utilizar el procedimiento establecido para el uso de la fuerza de acuerdo con los principios asentados en los artículos 2.4 y 51 y en términos generales en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, sin contar con el consentimiento previo y expreso del Consejo de Seguridad, órgano ejecutivo de la Organización y único competente para estas situaciones.

43. Así lo ponía de manifiesto M. CASTELLS en su “Yugoslavia: las razones de una sinrazón” (*El País*, 1 de mayo de 1999).

44. Cfr. CARACUEL, 1997, capítulo VIII.

Es un hecho que la actuación de la OTAN no ha sido respaldada por la legitimidad que le habría otorgado una resolución expresa del Consejo de Seguridad. Pero lo sorprendente –escandaloso, mejor, por parte de las propias Naciones Unidas y de su Secretario General– es que no ha habido consecuencias de este proceder dudosamente legal. No menos sorprendente es la escenificación del fin de la campaña militar, en términos de imposición de unas condiciones de armisticio al régimen de Milosevic, condiciones gestadas por el Consejo de Seguridad paralelo, el G-7, reconvertido en G-8 por mor de la “dignidad” de Rusia. Podríamos preguntarnos, de paso, cómo es posible acordar nada con un encausado por el Tribunal Penal Internacional de Yugoslavia, antiguo garante internacional de la paz en la región, y acusado formalmente de crímenes de guerra y genocidio.

Una vez más, se impone la lógica de los hechos, la primacía del *fait accompli* como criterio fundamental de la *realpolitik*. Podemos reconocer fácilmente la sustitución de la legalidad internacional por el imperio en la toma de decisiones de la potencia hegemónica (EEUU, secundada leal y eficazmente por el Reino Unido), y de las potencias secundarias, más o menos obligados a seguirla en estas actuaciones. El papel que le ha tocado en suerte a Rusia en el conflicto de Kosovo es coherente con su nuevo status de *vieja gloria*, y sobre todo con la regla áurea de la ideología de la globalización, *dinero obliga*: en este caso, el FMI manda. En cualquier caso, la política de la OTAN que supone el ninguneo, la marginación e incluso la humillación de Rusia es suicida⁴⁵. Podría decirse que la OTAN, que busca nuevas misiones en coherencia con su nueva función, ha emprendido una operación de autojustificación que continúa el esfuerzo propagandístico desplegado durante la intervención en Kosovo y Serbia: necesita justificar que ha ganado⁴⁶.

Lo que me interesa subrayar es ese argumento. En efecto, lo que considero más relevante es la inversión de un objetivo fundacional de la

45. Es elocuente el tira y afloja a propósito de la participación de Rusia en las fuerza de IFOR, con reiterados episodios de enfrentamiento como la negativa al pasillo aéreo para 2 aviones de carga Il-76 que debían transportar desde Ivanovo a Pristina a 300 paracaidistas rusos, el pasado 4 de julio de 1999, presentada como decisión de Bulgaria, Hungría y Rumania (ocultando a la opinión pública que era la OTAN quien se había dirigido a esos países para pedirles que negaran el tránsito alegando que faltaban detalles técnicos del emplazamiento de esas tropas en Kosovo).

46. Para eso, utiliza masivamente imágenes de los refugiados retornando (importa menos en qué condiciones ni qué encuentran), y de las indiscutibles masacres llevadas a cabo por los serbios (menos de las venganzas de los kosovares).

Organización de las Naciones Unidas y del propio Derecho Internacional, la erradicación de la guerra, del recurso a la fuerza en las relaciones internacionales. El riesgo es que la nueva lógica de que habla la Declaración de Washington pueda suponer *de facto* la relegitimación de la guerra, la vuelta, como decíamos al principio, al viejo argumento de la guerra justa. Y eso sería más grave sobre todo si, como nos muestra el doble rasero de la práctica internacional, el calificativo de justicia se decide en buena medida por el viejo criterio enunciado por buena parte de los clásicos a propósito de la relación entre Derecho, justicia/legitimidad y fuerza, desde Trasímaco y Calicles a Kelsen, pasando por S. Agustín o Hobbes: en no pocos casos la justicia es atributo unilateralmente decidido por la hegemonía, por el poder (no, como se dice erróneamente, por la política, en una versión peyorativa de ésta que traduce buenas dosis de ignorancia, como si la justicia pudiera ser apolítica, como ha señalado, entre otros, J. de Lucas).

El instrumento que nos permite juzgar a este propósito es muy sencillo: la relación que se establece entre la Alianza y el Consejo de Seguridad a propósito del recurso a la fuerza, pues el Consejo es la clave de bóveda de la legalidad de las actuaciones que implican ese recurso extremo. Si alguna cuestión está debatida por la doctrina internacionalista es, precisamente, la de la utilización de la fuerza, y lo cierto es que, sea cual sea la posición en el debate, uno de los puntos de acuerdo es la necesidad de una interpretación restrictiva que garantice al máximo la legalidad. Por eso el papel protagonista del Consejo de Seguridad. Lo evidente es que la Alianza no ha renunciado a alegar esa referencia, pero sin entender preceptiva una resolución expresa del Consejo autorizando ese recurso. Por eso, preocupa leer con detalle la Declaración de Washington que, lo repetiré, no puede ni debe leerse en la clave benévola del “exceso de celo” del funcionario puntilloso que intenta abarcar ámbitos de decisión que no son de su competencia. Es cierto que en esa Declaración se reconoce la “responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, tal y como se afirma en el Tratado de Washington⁴⁷. Pero no hay que olvidar que en ese Tratado fundacional sólo se afirma que la Alianza no puede actuar en contra del Consejo de Seguridad, lo que no excluye actuar cuando el Consejo de Seguridad no se ha pronunciado expresamente en contra de tal actuación, y menos aún si se puede alegar que se trata de una actuación que defiende posiciones del propio Consejo.

47. Parte II. “*Perspectivas estratégicas. Un entorno estratégico en evolución*”, epígrafe 15, en relación con el artículo 7 del Tratado fundacional.

Por lo demás, si tenemos en cuenta que, excepto China –a la que se han permitido humillar bombardeando su embajada, por error y también sin consecuencias graves⁴⁸– y Rusia, los demás Estados con derecho a veto en el Consejo de Seguridad (y, en esa medida, con la capacidad real de llevar adelante o no, según su criterio, decisiones que determinan la legalidad de las actuaciones internacionales) coinciden con los Estados más influyentes de la OTAN, hemos de admitir que estos Estados deben considerar que “todo queda en casa” y por consiguiente las reducciones que antes recordaba son legítimas. La argumentación más repetida es la que ha insistido en el carácter vicario de la OTAN respecto a la ONU, carácter reforzado habida cuenta de la inoperancia, ineficacia o incapacidad (según los grados) del Consejo de Seguridad al que se reprocha, paradójicamente, quedar preso de los principios de *realpolitik*⁴⁹ olvidando que esos principios fueron los que decidieron su estructura con arreglo al juego de poder de las potencias vencedoras en la II Guerra mundial. Olvidando también otras dos paradojas, como señala Chemillier-Gendreau⁵⁰: primero, la paradoja financiera interna de la Organización (su déficit es más que preocupante, sobre todo por el hecho de que la potencia hegemónica, EEUU, es el mayor deudor). Olvidando asimismo la paradoja externa: las negociaciones de paz que afectan a los conflictos más importantes son conducidas por los EEUU al margen de la ONU: los casos de Palestina, Bosnia o Kosovo así lo ilustran.

En definitiva, el Nuevo Concepto Estratégico puede suponer una transformación importante en la consecución del objetivo básico de garantía de la paz, que está en el origen de la Organización de las Naciones Unidas. Si, como recogía antes, la OTAN dispone de los medios, pero no de la legitimidad originaria, que ampara por contra a la propia ONU, es obvio que constituiría un despilfarro inaceptable dejar de aprovechar ese instrumento eficaz mediante la reglamentación de una cooperación mutua y escrupulosamente observante de los principios del Derecho internacional. Es evidente que los esfuerzos deben orientarse a asegurar ese objetivo y, por consiguiente, a garantizar que el desarrollo del Nuevo Concepto Estratégico se ajuste a tal condición.

48. Y cuyo representante en el Consejo de Seguridad Shen Guo Fang, antes de abstenerse en la votación de la Resolución 1244, afirmó que con la intervención de la OTAN en Kosovo “en nombre de los principios humanitarios la OTAN ha provocado la mayor catástrofe humanitaria en Europa desde la II Guerra Mundial”.

49. Es el argumento que recogí más arriba en palabras del embajador Rupérez.

50. “L’ONU, confisqué par les grandes puissances”, *Manière de voir/Le Monde Diplomatique*, 45/1999, p.14 ss.

