

LA OTAN DESPUÉS DE PRAGA Y ESTAMBUL, SU ALARGAMIENTO Y SU FUTURO

PABLO SANDONATO DE LEÓN*

RESUMEN: *La invitación del 21 y 22 de noviembre de 2002 en Praga, realizada por la OTAN a ciertos países del ex Este europeo, será seguida de otras experiencias de alargamiento, que llegarán incluso a incluir el ingreso formal de Rusia como miembro pleno de la Organización. Se sostiene como móvil formal los beneficios agregados de la Alianza, sin embargo subyace la necesidad de los EE.UU. o de la llamada "área euro-atlántica" de ampliar su espectro de aliados en las antiguas repúblicas soviéticas. Desde el otro lado, son ellas mismas las interesadas en profundizar sus relaciones con Europa y con los EE.UU. en función antirrusa.*

PALABRAS CLAVE: OTAN – Alianza – Integración – Política Exterior – Democratización.

ABSTRACT: *The invitation done on November 21st and 22nd, 2002 in Prague by NATO to certain countries belonging to former Eastern Europe, will be followed by experiences of extension that will even include the formal admission of Russia as a full member of the Organization. The added benefits of the Alliance are held as a formal motive, however the need of the U.S.A. or of the so called "euro-Atlantic area" to widen the allies spectrum in the old soviet republics still underlies. On the other hand, these republics are interested in strengthening their relationship with the U.S.A. and Europe in an anti-Russian function.*

KEY WORDS: NATO – Alliance – Integration – Foreign Policy – Democratization.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La Conferencia de Praga. 3. Comentarios fundantes de la Declaración. a) El proceso de alargamiento y el programa de

* Profesor adscripto de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Máster en Relaciones Internacionales (Universidad de Bolonia), Miembro de la *International Law Association* (Hq./Uruguay) y de la *American Society of International Law*. Av. Luis Alberto de Herrera 1005/305, C. P. 11.300 Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: sandonato@adinet.com.uy
Artículo recibido el 29 de marzo de 2005. Aprobado por el Comité Editorial el 17 de noviembre de 2005.

ayuda a la integración. b) La creación de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF). c) La función axiológica defensiva. d) La declaración sobre el "asunto Irak". 4. La Conferencia de Estambul. 5. Reflexiones finales.

I. INTRODUCCIÓN

El fin de la guerra fría determinó un nuevo rumbo para la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Dos han sido las últimas, más significativas, conferencias de la Organización. La primera de ellas celebrada el 21 y 22 de noviembre de 2002 en Praga y la última el 28 y 29 de junio de 2004.

La Conferencia de Praga marcó la invitación a países¹ del antiguo sistema satelital soviético formar parte de la Alianza Euro-Atlántica. Ello significó el primer paso en el alargamiento de la Organización a países del ex Este. El "last surviving remanent of the Iron Curtain –that strange psychological wall that used to separate the "old" democracies from the post-Communist ones– is finally breaking down"², según expresara³ Václav Havel, entonces Presidente anfitrión. El ingreso en la Alianza se previó luego del cumplimiento de un proceso integrador de los recién llegados en el surgimiento y afirmación de una Europa única y unida. La Conferencia de Estambul, en el 2004, marcó la entrada formal de los países del antiguo este europeo en la OTAN.

El presente estudio pretende presentar el panorama actual de la OTAN, a la luz de las dos últimas Conferencias, y los riesgos de una eventual identificación de los valores defendidos por ella como exclusivamente occidentales o de la "comunidad Euro-Atlántica".

Para ello hemos dividido el presente en dos partes. En la primera se presenta el contenido de las declaraciones de Praga y Estambul. En la segunda, se ofrece una explicación jurídico-política de las mismas.

Por último, y ya entrando en tema, cabe aclarar que la Conferencia no produjo el efecto jurídico de la integración de los nuevos Estados a la OTAN, sino la invitación a la integración en la misma. A dicho efecto, los invitados interesados en el ingreso iniciarán conversaciones⁴ para formalizar el mismo que, una vez completado, dará a la Alianza

¹ Los invitados son: Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia Estonia, Letonia, Lituania y Rumania.

² www.nato.int/docu/speech/2002/s021120c.htm

³ En igual sentido se pronunció la República de Hungría a través de su Primer Ministro, S. E. Peter Medgyessy: "the Euro-Atlantic community will leave the legacy of the Cold War behind... will overcome Europe's division".

⁴ En fecha 2 de marzo de 2004, el Secretario General de la Organización, Jaap de Hoop Scheffer, invitó formalmente a Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia a integrarse a la OTAN.

una población casi 800 millones de almas y un territorio de aproximadamente 23.400.000 kilómetros cuadrados.

2. LA CONFERENCIA DE PRAGA⁵

La Conferencia de Praga o *de la transformación*, como también dio en llamársela, culminó en la aprobación de varios documentos, de ellos el más relevante la Declaración de Praga.

En la misma los miembros la OTAN:

- 1) Reconocen la necesidad de enfrentar las grandes nuevas amenazas y profundos desafíos a la seguridad en el s. XXI. La seguridad constituye actualmente un aspecto dominante del objeto organizacional de la Alianza. Surgido como seguridad militar, concepto clásico, la materialidad de la misma cubre hoy diversas áreas de las cuales la militar es una de ellas⁶.
- 2) Deciden invitar a Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia a iniciar las conversaciones: de ingreso a la Alianza. Ingreso que en términos de la misma Declaración “will strengthen security for all in the Euro-Atlantic area, and help achieve our common goal of Europe whole and free, united in peace and by common values”⁷.
- 3) Aprueban un paquete de medidas basadas en el Concepto Estratégico de la Alianza,⁸ derivado de la necesidad de ampliar sus defensas a partir de los impíos crímenes (*trágicos eventos* dice la Declaración) del 11 de septiembre de 2001.
- 4) Proteger a sus poblaciones, territorios y fuerzas contra cualquier ataque armado, incluido los terroristas. Pero estos esfuerzos no deben ser vistos como una amenaza, sino que para eficazmente

⁵ Disponibles en: www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm y <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/home.htm>

⁶ Véase: Barry Buzan, Ole Waever et al., *Security, a new framework for analysis*, 33, 2 COOPERATION AND CONFLICT, NORDIC JOURNAL OF INTERNATIONAL STUDIES, 1998.

⁷ www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm

⁸ El Concepto Estratégico de la Alianza puede resumirse en: a) preservar la estabilidad en Europa, b) disuadir y defenderse de un ataque armado contra el territorio de la OTAN y c) mantener las capacidades operativas de defensa colectiva y gestión de las crisis. Para ampliar, véase: THE READER'S GUIDE TO THE NATO SUMMIT IN WASHINGTON 23-25 APRIL 1999. NATO Office of Information and Press. 1999. Disponible en: www.nato.int. En la misma oportunidad se estableció que los nuevos objetivos fundamentales de la Alianza serían: “enduring peace, security and liberty for all people of Europe and North America”, basado en “the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. *The Washington Declaration*, num. 8 y *Washington Summit Communiqué* num. 1; ambos en: *The Reader's Guide...*, cit.

defenderse deben contar con fuerzas capaces de acción rápida en cualquier parte donde sean necesitadas, para salvaguardar la libertad y seguridad de sus poblaciones y para contribuir a la paz y la seguridad en el área Euro-Atlántica.

- 5) La admisión de nuevos miembros constituye un instrumento para reforzar las capacidades de la Alianza en su defensa colectiva contra los nuevos desafíos y el firme compromiso de contribuir a la estabilidad y seguridad, especialmente en regiones de crisis y conflicto. Es así visible un nuevo –futuro– alargamiento de la Alianza, que no deja libre de dudas como veremos en su oportunidad.
- 6) Continuar ayudando a Albania y a la ex República Yugoslava de Macedonia⁹ a través de un programa de ayuda¹⁰, a las que mantienen en consideración para su futuro, posible, ingreso. La ayuda¹¹ a la ex República Yugoslava de Macedonia responde a un pedido de su Presidente para asistir al gobierno en la imposición del orden y la seguridad en todo el territorio nacional.
- 7) Implementación de los “Individual Partnership Action Plans” con países miembros del Consejo del Partenariado Euro-Atlántico y del Partenariado para la Paz¹², que permitirá la adopción de soluciones caso a caso según las particularidades de cada país.
- 8) La profundización de la colaboración con Ucrania a fin de “implement all the reforms necessary to achieve Ukraine strategic objectives of the full Euro-Atlantic integration... to vigorously take the reform process forward in order to strengthen democracy, the rule of law, human rights and the market economy”¹³.
- 9) Reforzar la cooperación OTAN-Unión Europea (UE) puesto que “Nato and the European Union share common strategic interests [...] Events on and since 11 September 2001 have underlined further the importance of greater transparency and cooperation between our two organizations on questions of common interest relating to security, defense, and crisis management, so that crises can met with most appropriate military response and effective crisis management ensured”¹⁴. Es el Presidente Chirac a ofrecer una intervención jurídica de la situación de las relaciones OTAN-UE, reenviando a la decisión del Consejo de Europa sobre la interpretación de la disposición del Tratado de Niza referente a la participación de

⁹ Según su nombre constitucional: República de Macedonia, con el cual es solo reconocida por Turquía.

¹⁰ El MAP, *u. infra* n. 40

¹¹ A través de la misión “Amber Fox” que cesa, e inicia la Misión “Armonía Aliada”.-

¹² *V. infra* n. 39

¹³ www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm

¹⁴ www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm

la UE en las actividades de Alianza, manifiesta que “[L]a relation entre l’UE et l’OTAN doit être un “vrai partenariat stratégique dans le gestion de crise” [...] devront notamment pouvoir éter mis à la disposition de l’une ou de l’autre organisation sans droit de premier emploi [...] Notre objectif doit être l’efficacité dans la gestion des crises et non pas la compétition entre les organisations”¹⁵. En ámbito europeo, *stricto sensu*¹⁶, se prevé entonces la colaboración entre ambas instituciones en materia de seguridad y defensa.

- 10) Que “Europe and North American Allies, already united by history and common values will remain a community determined and able to defend our territory, populations and forces against all treats and challenges. For over fifty years NATO has defended peace, democracy and security in the Euro-Atlantic area”¹⁷.

En la parte dispositiva de la Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno partícipes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte reunidos en Praga, decidieron:

- 1) Crear la “NATO Response Force” (NRF o Fuerza de Respuesta de la OTAN). Si la invitación al alargamiento constituye un punto importante de la Declaración, la creación de la NRF constituye el cenit mismo de la Conferencia. La NRF consistente en una fuerza tecnológicamente avanzada, flexible, desplegable, interoperable y sostenible, de tierra, mar y aire lista para desplazarse a cualquier parte que el Consejo decida. Se fija la fecha del 1 de octubre de 2004 para que la NRF esté conformada, y se fija el 1 de octubre de 2006 la operatividad de la misma.
Como elemento complementario se prevé la reestructuración del Comando Militar de la OTAN. Existirán dos comandos estratégicos, uno operativo y otro funcional. El Comando Estratégico para las Operaciones, se integrará con Fuerzas Comandos Conjuntas y tendrá su sede en Bruselas, mientras el Comando Estratégico para la Transformación será responsable de la transformación continua de las capacidades militares y la promoción de la interoperabilidad de las fuerzas de la Alianza, tendrá su sede en los EE.UU. y una presencia en Europa.
- 2) Aprobar el “Prague Capabilities Commitment” como instrumento para mejorar y desarrollar nuevas aptitudes militares, “to deliver

¹⁵ www.nato.int/docu/pr/2002. Intervention de S. E. Monsieur Jacques Chirac, Président de la République lors de la réunion des Chefs d’Etat et de Gouvernement du Conseil de l’Atlantique Nord.

¹⁶ Sobre los diversos contenidos del término en ámbito Euro-Atlántico, véase: p. 5

¹⁷ www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm

specific essential military enhancement, from heavy transport aircraft through air tankers to precision guidance weapons and protection against chemical and biological weapons”¹⁸ en palabras de Lord Robertson, entonces Secretario-General de la Organización. El instrumento consiste en el compromiso que cada aliado asume de mejorar sus capacidades en áreas clave para la modernización de operaciones militares.

- 3) Respaldo el concepto de defensa militar contra el terrorismo. Al que reconocen como una creciente amenaza contra las poblaciones, fuerzas y territorios de la Alianza no contra la seguridad internacional. En palabras un tanto fuertes para una declaración del género, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza se propusieron “as long as necessary. To combat terrorism effectively, our response must be multi-faceted and comprehensive”¹⁹.
- 4) Respaldo la implementación de iniciativas de defensa en materia nuclear, biológica y química que van a acrecentar las capacidades defensivas de la Alianza contra armas de destrucción de masa (básicamente de tipo logístico).
- 5) Fortalecer su defensa contra ataques cibernéticos.

3. COMENTARIOS FUNDANTES DE LA DECLARACIÓN

Comentamos a continuación los aspectos relevantes de la Declaración: el proceso del alargamiento y los programas de ayuda a la integración, la creación de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF), la función axiológica defensiva y, por último, la Declaración sobre el *asunto Irak*.

a) El proceso de alargamiento y los programas de ayuda a la integración

El proceso de alargamiento de la Alianza presenta algunas particularidades:

La primera, refiere al aspecto motivacional del mismo, es decir ¿qué mueve realmente a la Alianza hacia el alargamiento? Duda esta que se

¹⁸ www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm

¹⁹ www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm Recuérdese además, que en virtud de la redefinición de su concepto estratégico, la Alianza puede llevar sus acciones más allá del territorio de sus Estados miembros, en la medida que sus requerimientos de seguridad así lo demanden.

nos presenta no como manifestación de inocencia política, sino como simple producto analítico. Igual duda se le presentó a un periodista de la Slovak Agency News respecto de su propio país durante la sesión de preguntas en la conferencia de prensa ofrecida por el entonces Secretario General de la Alianza, Lord Robertson of Port Ellenel, a seguir de la reunión del Consejo del Atlántico Norte a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno. En la oportunidad interrogó al Secretario General sobre: “[h]ow concretely do you think Slovakia can contribute to a new NATO?”²⁰. La respuesta ofrecida por el Secretario General no parece muy convincente pues, palabras más palabras menos, esta fue: “Slovakia is deemed to add value to the Alliance”²¹. Cuando fue el turno de la televisión lituana, la respuesta no fue muy distinta: “developing a number of specialties which have proved to be extremely useful”²², y a moción de aclaración, se explicó que ello significaba “add values to the Alliance”²³.

Parecería que las dudas se presentan más fuertes después que antes de la respuesta. La motivación oficial al alargamiento resta entonces en el valor agregado a la Alianza²⁴, aunque sin saber cuál.

Desde nuestro punto de vista, nos inclinamos en concebir el alargamiento no como objetivo *per se* sino enmarcado en un proceso de alargamiento general de la Alianza. Ello parece confirmarse con la afirmación del Primer Ministro británico Blair: “[T]his round of enlargement will not be the last”. La Alianza, inclinándose hacia el Oriente, con la admisión de nuevos miembros lograría el dominio no solo del área Euro-Atlántica que formalmente ya posee²⁵, sino extender su área de influencia hasta el Asia Central. Pero resta siempre la duda ¿por qué? La estratégica situación geográfica de estos países los ubica como escudo de defensa para la seguridad de Europa además de, aspecto no menor, sus enormes, enormísimas si se nos consiente la expresión, reservas minerales. Para poner un ejemplo, el Kazajstán²⁶ es territorialmente un enorme país que de 2001 a 2002 vio duplicarse las inversiones extranjeras y que cuenta con yacimientos de petróleo²⁷, gas natural, carbón,

²⁰ www.nato.int/docu/pr/2002

²¹ Ídem.

²² Ídem.

²³ Ídem.

²⁴ En igual sentido, previsiblemente, la posición de Alessandro Minuto RIZZO, *Perche la Nato resterà rilevante*, 8, 19 Aspenia, Americani e Antiamericani. Rivista di Aspen Institute Italia, 178 at 186, 2002.

²⁵ Aunque las reticencias de Francia, Alemania y Rusia en relación a los EE.UU. por el *affair Irak* parecerían indicar lo contrario.-

²⁶ Kazajstán: 2.724.420 km², 14.952.420 hab. (1999), Esperanza de Vida 59 H, 70 M, 47% de la población es musulmana

²⁷ En 1999 exportaciones por 2.108 millones de dólares. Compresivamente, Rusia (CEI) representó en 1998 el tercer productor mundial de petróleo y el primero de gas natural.

hierro, magnesio, cobre, plomo y zinc, fosfatos y bauxita. Sus vecinos, aunque con números territorialmente más reducidos, presentan recursos con posibilidades igualmente tentadores. Aunque con alguna riqueza comparativa particular, como en el caso del enorme potencial hidroeléctrico del Tagijistán o la producción algodonera del Turkmenistán, estas sin las características comunes a los Estados del área²⁸.

Téngase presente cuanto se viene de exponer y consideramos el gradual proceso de alargamiento de la organización²⁹, su extensión allende la Europa tradicional se presenta como un muy plausible advenimiento futuro. Ello generará la transformación de la carta política de una *Europa europea* (es decir: ex Oeste + ex Este³⁰) a una *Europa euro-asiática*. Este proceso se verificará a través de la admisión como "État européen" y, consecuentemente, miembro "de la région de l'Atlantique Nord"³¹ a países que no pertenecen a la tradición histórico-cultural³² de Europa, como tampoco pertenecen desde el punto de vista geográfico, y para ello basta ver un mapa.

Desde estos puntos de vista no se comprende todavía cómo, a mera vía de ejemplo, pueda considerarse al Turkmenistán o al Tadjikistán como Estados europeos, a pesar de cuanto se halla manifestado en la Declaración de Washington³³. Bajo este perfil la alianza Euro-Atlántica debiera ser referida como Euro-americana o más precisamente como una "Trans-Atlantic partnership" como la llamara Kjell Magne Bondevik, Primer Ministro del Reino de Noruega³⁴.

²⁸ Por ejemplo el Kirgystán, aunque de dimensiones territoriales grandemente menores, cuenta sin embargo con reservas de petróleo, gas natural, carbón, lignito, oro, antimonio, mercurio y uranio.

²⁹ Véase SANDONATO, José Pablo: *La nueva OTAN y la reconfiguración del orden mundial ¿Hacia una nueva coexistencia pacífica?*, 126, La Justicia Uruguaya, 2002.

³⁰ Preferimos anteponer el prefijo "ex" para aclarar que las calificaciones "Este" y "Oeste" han perdido vigencia.

³¹ El artículo 10 del Tratado del Atlántico Norte, establece que: "Les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre Etat européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord. Tout Etat ainsi invité peut devenir partie au Traité en déposant son instrument d'accession auprès du gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Celui-ci informera chacune des parties du dépôt de chaque instrument d'accession."

³² Como dato marginal estos Estados del Asia Central son de creencia musulmana mientras Europa es de clara fe católica romana. Así: en el Kazajstán representan el 47% de la población (un 42,7 % apoya otras creencias no cristianas y apenas un 8,2 % es ortodoxo), el Kirgystán 70 % (sunnitas), Tadjikistán 80 % (sunnitas), Turkmenistán 86,9%, Uzbekistán 88 %, y Azerbaiján 93,4 %; excepción hecha de Armenia y Georgia pero que por confinar con el Mar Negro y Turquía parecen más cercanas a Europa, incluso cultural e históricamente

³³ "Our Alliance remains open to all European democracies, regardless of geography..." The Washington Declaration, num. 8, en: *The Reader's Guide... cit.*

³⁴ www.nato.int/docu/pr/2002

Lo jurídicamente cierto a nuestro entender es que la interpretación dada al Tratado del Atlántico Norte, aun cuando la letra sea clara, responde más a su espíritu, el que parecería interpretarse incluso de manera histórico-evolutiva, que al sentido ordinario de los términos³⁵. Es decir: "favoriser dans la région de l'Atlantique Nord³⁶ le bien-être et la stabilité. Résolus à unir leurs efforts pour leur défense collective et pour la préservation de la paix et de la sécurité"³⁷.

La segunda duda que se nos presenta, reviste un doble carácter: ¿cómo se efectuará materialmente el alargamiento? y si ¿lograrán los recién llegados estar a la altura de las exigencias que la membresía les demanda? Respecto de la segunda, se prevé que los Estados invitados deban cumplir ciertos requisitos³⁸ mínimos para formalmente ingresar en la Alianza. Para ello esta creó ya tiempo atrás el *Partenariado para la Paz* o "Partnership for Peace"³⁹ y el *Plan de Acción de Membresía* o "Membership Action Plan"⁴⁰ (MAP). Pero, y aquí la respuesta a la primera, por efectivo que el programa de ayuda pueda ser, las diferencias de potencial (*capabilities gap*) son realmente enormes y se prevé, a pesar de los esfuerzos, una persistente minusvalía. Es cuanto afirman Chris Lindborg y Ian Davis⁴¹, así por ejemplo: la adecuación de República Checa, Hungría y Polonia fue más lenta de lo previsto, o por cuanto refiere a la materia fiscal, los Estados Unidos que gastan USD 50 billones en 2003 en investigación y desarrollo para la defensa, y la Unión Europea que lo hace por USD 10 billones⁴². A la luz de este previsible futuro, es que se aprueba en Praga la posibilidad de celebrar acuerdos de ayuda "à la carte", según las necesidades específicas del candidato. Es el Individual Partnership Action Plan que ayude a una

³⁵ v. art. 31 de la CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE DERECHO DE LOS TRATADOS.

³⁶ Resta siempre la duda de Asia Central pueda considerarse "région de l'Atlantique Nord".

³⁷ Preámbulo al TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE.

³⁸ En normal que así sea para mantener, al menos con función de filtro, un estándar mínimo. De similar modo lo ha hecho la Unión Europea a través de los *criterios de Copenhague*.

³⁹ El PfP (*Partnership for Peace*) es la respuesta dada en 1994 por los Estados miembros de la Alianza como un instrumento de cooperación bilateral entre la OTAN y los países del área Euro-Atlántica. Lo integran Albania, Armenia, Austria, Azerbaiján, Bielorrusia, Bulgaria, Croacia, Estonia, Finlandia, Georgia, Irlanda, Kazajstán, Kirgizstán, Lituania, Letonia, Moldavia, Rumania, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia, Suiza, Tadjikistán, la ex República Yugoslava de Macedonia (o República de Macedonia según su nombre constitucional, que es solo reconocido por Turquía), Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán.

⁴⁰ En inglés: MAP (Membership Action Plan). El MAP fue aprobado en 1999 (Washington Summit) por los líderes de la OTAN para asistir a los países de Europa que deseen ingresar a la Alianza.

⁴¹ *Nato's Defense Gap: More than just capabilities*, en: www.basicint.org/europe/NATO/fall2002defcapgap.htm

⁴² Los datos son los presentados por los autores. Con reserva.

transición pacífica hacia las capacidades y cualidades de pertenecer a la comunidad occidental.

Pero el aspecto que más nos llama la atención es desde el punto de vista axiológico-jurídico y que constituye un impedimento impediendo para una profunda integración, no ciertamente de tipo cuantitativo (como los apenas enunciados), cuanto sustancial. Estos Estados deberán realizar profundas reformas, precisamente jurídico-axiológicas, para adaptarse a los estándares de la Alianza, entre ellas abolir la pena de muerte⁴³ o incluso instaurar un régimen democrático⁴⁴ (!) puesto que, a la luz del Tratado del Atlántico Norte, las partes del mismo reafirman (es decir que ya han previamente aceptado los mismos) su determinación de "safeguard the freedom... founded on the principles on democracy, individual liberty and the rule of law"⁴⁵. En este sentido, los programas de ayuda a la integración deberán apuntar a varios frentes.

Resta planteada la duda entonces sobre la capacidad futura de estos Estados del Asia Central, de llamada vocación europea, para alcanzar las capacidades requeridas por los Miembros de la Alianza y, una vez medianamente adquiridos, integrarse formalmente a la comunidad transatlántica, a la que parecerían pertenecer (aunque seguimos sin entender desde qué punto de vista. Ciertamente no el histórico, ni el cultural, ni el político, ni el democrático). Solo la práctica largamente repetida podrá ofrecer una respuesta satisfactoria.

Con respecto a Rusia no queda mucho por decir que hayamos dicho en otra oportunidad⁴⁶: su participación en la OTAN reivindica su rol de actor en la política mundial. Su reciente firme posición contraria al uso y a la amenaza del uso de la fuerza en el Irak constituye un ejemplo. Pero a Rusia la OTAN le sirve, entre otras cosas, para acercarla a la

⁴³ En muchos de estos países, como el Kazajstán, el Uzbekistán o el Turkmenistán la pena de muerte está en vigor. En el razonamiento planteado en Praga, habría estados "europeos" que tienen vigente la pena de muerte y otros que no.

⁴⁴ Caso del Turkmenistán que cuenta con un régimen a partido único, el Partido Democrático (heredero del Partido Comunista) del Presidente, Saparmurad Niyazov, en el poder desde 1990. Electo en 1990 y en 1992, el Presidente Niyazov por referéndum en 1994 extendió su mandato, y en 1999 el Parlamento (que se compone de un único partido, el suyo) lo eligió Presidente vitalicio. Entre otras particularidades del régimen de este Estado de la región Euro-Atlántica mencionamos que su Constitución realiza fuertes distinciones entre ciudadanos turkmenistanos y extranjeros, restringiendo muchos derechos de la persona humana (especialmente los de 2ª y 3ª generación) a los ciudadanos. Además de la pena de muerte, la Constitución autoriza la imposición de trabajos forzados (y por tanto comprensivos de tratos inhumanos y degradantes). El artículo 31 de la Constitución del Turkmenistán establece que "All citizens have the right to work, to choose at her or his own discretion a profession, type of occupation, and place of work, and to healthy and safe work conditions. Forced labor is forbidden, except in situations established by law." Se lamenta no disponer de versión castellana.

⁴⁵ Preámbulo del Tratado del Atlántico Norte.-

⁴⁶ Pablo José SANDONATO, (n. 29).

UE, permitiéndole jugar como actor intraeuropeo, claramente orientada hacia el día que su sueño de haga realidad: su ingreso en la UE.

A ambas partes, Rusia y los estados el Asia Central, están dirigidas las medidas de control de las armas de destrucción masiva (WMD) que constituye una legítima prioridad para los países de la Alianza, y para los ex soviéticos también, evitando así el que se ha dado en llamar *efecto cascada*⁴⁷, o sea, la reventa ilegal de las mismas, y su potencial caída en manos terroristas.

b) La creación de la Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF)

La NRF, creada a impulso de los Estados Unidos, es una suerte de ejército de OTAN, que estará operativa para el año 2006, consistirá en un ejército compuesto en principio por 21.000 personas equipadas con armas y defensa contra WMD, desplegable entre 7 y 30 días.

La NRF se desplegará en conflictos de alta intensidad.

En palabras del Primer Ministro británico, "the NATO Response Force, [should be] able to deploy troops quickly to *fight and win*"⁴⁸. Términos duros política y, sobre todo, jurídicamente que reenvían a un escenario bélico. Una intervención más moderada, y por tanto preferible, pero además jurídicamente más prolija, la efectuó el Presidente Chirac al afirmar que las intervenciones de la NRF deberán ser "compatibles avec les engagement que l'Union européenne a pris à Helsinki"⁴⁹. Afirma luego que "[R]ien ne justifie le terrorisme, mais il ne puet pas y avoir une repones exclusivement militaire à ce fléau"⁵⁰ por ello recuerda que la contribución francesa en Afganistán fue "en accord avec les résolutions des Nations Unies"⁵¹.

Desde una perspectiva doctrinaria, la creación de la NRF constituye el punto central no solo de la Declaración sino de la Conferencia misma. En la primera parte de la Declaración los Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo del Atlántico Norte subrayan su determinación de proteger sus poblaciones, territorio y fuerzas contra cualquier ataque armado, incluido los terroristas, esfuerzos que no deben ser vistos como una amenaza, dice el texto (!). En una segunda parte, los mismos manifiestan la necesidad que para lograr estos objetivos la OTAN disponga de fuerzas capaces de acción rápida, *en cualquier parte donde sean*

⁴⁷ www.basicint.org/europe/NATO/fall2002defcagap.htm.

⁴⁸ El resultado es nuestro.

⁴⁹ www.nato.int/docu/pr/2002. Intervention de S. E. Monsieur Jacques Chirac, Président de la République lors de la réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement du Conseil de l'Atlantique Nord.

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ En el entendido que se refiere a la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad.

necesitadas, para salvaguardar la libertad y seguridad de sus poblaciones y para contribuir a la paz y la seguridad en el área Euro-Atlántica. A este respecto débense dos aclaraciones relativas a los dos ámbitos de aplicación de la Declaración. El *ámbito territorial* debe ser exclusivamente el área Euro-Atlántica⁵², y esto por dos razones: porque es el área que se comprometen a salvaguardar (con la consecuente ilicitud que una Organización Internacional detente actividades ultra vires), y porque la Declaración no puede producir efectos hacia terceros⁵³ —*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*. Es por ello que la interpretación justa de la disposición debe ser que las acciones de la OTAN pueden llevarse a cabo en cualquier parte dentro del área Euro-Atlántica y, ¿cuál es el área Euro-Atlántica? Claramente las de sus Estados miembros. El *ámbito subjetivo* lo constituyen las poblaciones, territorio y fuerzas. Es decir, que las acciones de la OTAN solo podrán tener por objetivo la defensa de sus poblaciones, territorio y fuerzas dentro del área Euro-Atlántica⁵⁴.

Dicho en términos “onusianos” la creación de la NRF constituye la superación del fin por el medio. Así, si la Alianza constituía un medio para repeler de manera inmediata, proporcional, racional y provisoria el ataque armado de un Estado (es decir como instrumento de la única legítima defensa —la establecida en el art. 51 de la Carta de la ONU—) la creación de la NRF constituye la superación en materia de seguridad respecto de la ONU, al carecer esta última de un semejante, y tan deseado cuanto manifiestamente necesario, instrumento del género.

c) La función axiológica defensiva

Este no es un tema sobre el que la Alianza haya adoptado una posición expresa. No obstante, constituye ya práctica de la Alianza la referencia a una suerte de función cruzada en la defensa de ciertos valores cuales la democracia, la libertad individual y el imperio del Derecho y la libertad de mercado.

⁵² Aunque sin dar su fundamento, *Contra* Alessandro Minuto RIZZO (n. 24), at 181.

⁵³ A la Declaración, en tanto que Tratado *lato sensu* le resulta aplicable el Principio General de Derecho codificado en el artículo 34 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados.

⁵⁴ Entre las acciones extrazona, la Organización mantiene una misión en Irak. La ITIM-I (Misión de Implementación de Capacitación de la OTAN) busca asistir y hacer de nexo entre las autoridades iraquíes y la fuerza multinacional liderada por EE.UU. Es de destacar que la ITIM-I no responde a una intervención unilateral de la OTAN, sino a un pedido del Primer Ministro *a. i.* de Irak. La OTAN respondió afirmativamente a dicha solicitud en aplicación de la Resolución 1546 del Consejo de Seguridad.

Como expresara el Secretario-General de la OTAN, la presencia de la ITIM-I viene a confirmar que la necesidad de una presencia multilateral en Irak.

No es esta sede para analizar la naturaleza occidental o universal de estos valores y, menos aún sobre si estos son o menos exportables allende occidente (con lo cual implícitamente aceptaríamos su carácter occidental)⁵⁵.

En reiteradas ocasiones, pero de manera sobresaliente durante la Conferencia de Praga, la Alianza recuerda la necesidad de defender estos valores. Esta reiterada mención produce, a nuestro entender, un doble efecto: el uno (y seguramente el menos consciente habida cuenta de cuanto expresáramos *supra*) el recordatorio de los mismos como requisitos para la membresía en la OTAN. El otro (y aquí lo importante) la posible identificación de los mismos como exclusivos de la Alianza y por tanto, su legitimación exclusiva en su defensa *en cualquier lugar donde sea necesario*. Lo confirma una vez más la intervención del Primer Ministro británico cuando enérgicamente sostiene que la OTAN constituye “the ultimate guardian of... individual liberty and the rule of law”⁵⁶.

La OTAN, en tanto que organización occidental, los posee ontológicamente, pero de ahí a erigirse como cruzada defensora de los mismos hay buen trecho. La democracia, la libertad individual, los derechos de la persona humana, desde su concepción en el seno materno, y su dignidad, el imperio del Derecho y, hasta la libertad de mercado si se quiere, constituyen valores universales de los miembros, al menos occidentales, de la comunidad internacional. Es precisamente por ello que no resulta jurídicamente admisible la legitimación regional para una función extrarregional y que extendería sus límites allende fronteras⁵⁷. La tutela de dichos valores debe ser asignada, al menos en línea de principio, a una organización que represente generalmente a la comunidad internacional en sus varios y diversos miembros. En este sentido no se excluye como jurídicamente aceptable, y debida si se quiere, la función de la Alianza exclusivamente área Euro-Atlántica, la verdadera. Mas, por todo lo que refiera a la defensa de los mismos allende fronteras (es decir en el área no-Euro-Atlántica) y al mantenimiento y, o, restablecimiento de la paz y, sobre todo, la seguridad internacional, la competencia debe restar en la ONU⁵⁸.

⁵⁵ Por este problema de reenvía, obviamente, a Samuel P. HUNTINGTON, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, 1997.

⁵⁶ Declaración del Primer Ministro del Reino Unido, Rt. Hon. Tony Blair MP, *disponible en: www.nato.int*

⁵⁷ Puesto los mismos valores son divididos por otra gran cantidad de Estados que no forman parte de la Alianza y que tampoco han adherido a sus documentos, se sigue, que no están ligados a sus decisiones.

⁵⁸ Sobre el peligro de “esquivar” a la ONU ya se había pronunciado el Profesor Tullio Scovazzi. Véase Tullio SCOVAZZI, *Corso Di Diritto Internazionale*, vol. I, at 163, 2000.

d) La Declaración sobre el “asunto Irak”

En realidad la Conferencia produjo una ‘Declaración sobre el Irak’⁵⁹. Irak más que un tema de política exterior constituye un “asunto”, un *issue* de la política norteamericana, como los advenimientos actuales han demostrado, por ello hemos optado por llamarlo el “asunto Irak”.

La Declaración sobre el Irak constituye un documento independiente de la Declaración de Praga.

La Declaración los Jefes de Estado y de Gobierno partícipes en la Conferencia:

- 1) Expresan su seria preocupación sobre el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción de masa;
- 2) Aseguran su pleno apoyo para la implementación de Resolución 1441 del Consejo de Seguridad de la ONU;
- 3) Realizan un llamado a Irak para adecuarse a la misma Resolución 1441 y así *restablecer* la paz y la seguridad internacionales;
- 4) Manifiestan su compromiso en tomar acciones efectivas y respaldar los esfuerzos de la ONU para asegurar la completa e inmediata observancia por parte del Irak.

Como ya habrá apreciado el lector, en la Declaración la Alianza hace una suerte de reserva sobre su posible, imposible al estado actual de las cosas, derecho de defensa *ex art.* 5. Si se lee atentamente se percibirá como en el texto de una declaración sobre la situación del Irak (es decir: la pretendida⁶⁰ posesión de WMD o la capacidad para desarrollar dichas armas) se hace mención en primer lugar al peligro que constituye el terrorismo y solo después a la proliferación de WMD. El efecto inconsciente parece ser el de querer asociar una cosa con la otra, es decir: el régimen de Hussein con el terrorismo. Extremo este que en los primeros meses del 2003 los medios de masivos de comunicación social buscaban evidenciar.

Otro aspecto que merece mención, este netamente jurídico, lo constituye la calificación unilateral que la Alianza realiza del quebrantamiento de la paz internacional. En efecto, en su declaración la Alianza utiliza la expresión “restablecer” la paz (*to restore international peace*

⁵⁹ El “Prague Summit Statement on Iraq”, consultable en: www.nato.int/docu/pr/2002/p02-133e.htm.

⁶⁰ Pretendida en tanto que, al momento de escribir el presente no se ha demostrado lo contrario y, por evidente que pueda parecer lo contrario, nos atenemos al principio de inocencia salvo prueba en contrario.

and security), cuando en realidad debió referir al cese de una amenaza a la paz, pues al 21 de noviembre de 2002 (fecha de producción de la misma) de sostenerse la posesión de WMD por parte del régimen de Hussein la paz no estaba rota sino eventualmente amenazada por la posesión de las referidas armas y, eventualmente, por el régimen mismo. Sin embargo, habrá de recordarse que la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el asunto de la posesión de WMD no fue igualmente clara⁶¹. Por otra parte, la Alianza —organización *regional*, recordemos— realiza la calificación de un quebrantamiento de la paz *internacional*, competencia que corresponde al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas según el art. 24 de la Carta. Asimismo, el texto de la Resolución de la ONU habla de amenaza⁶², con lo cual habría habido una suerte de interpretación extensiva, sino integración (*ultra vires*) de la Resolución de la Carta.

4. LA CONFERENCIA DE ESTAMBUL

La Conferencia de Estambul formalizó el ingreso de los siete países que habían iniciado las conversaciones de ingreso en el 2002. Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia ingresaron a la Organización en su quinta y más extensa ronda de ingresos. Los siete países ya habían iniciado las conversaciones en 2002, y colaboraban con la OTAN desde antes en el programa del Paternariado para la Paz (1994). Previamente, en 1999, se habían integrado al programa que la Organización mantiene como preparatorio para el ingreso de nuevos miembros, el *Membership Action Plan*, en 1999. Pero el actual alargamiento no significa que vaya a ser el último. En este sentido, Albania, Croacia y la ex República Yugoslava de Macedonia manifiestan claros deseos de integrarse a la OTAN, y son actualmente los únicos miembros del *Membership Action Plan*. Con ello, la actual zona de seguridad y estabilidad de la Organización cubre a cerca de 45 millones de personas.

Asimismo, la Conferencia marcó la necesidad de fortalecer las relaciones euro-atlánticas y de una acción conjunta con un enemigo común. En este sentido la Organización busca presentarse como el instrumento multilateral de estabilidad de los países euro-atlánticos en o fuera del

⁶¹ Legality of the use by a state of nuclear weapons in armed conflicts, 1996 I.C.J. 1996-I, disponible en: www.icj-cij.org

⁶² En su párrafo tercero, la Resolución 1441 del Consejo de Seguridad de la ONU lee: “Reconociendo la amenaza que el incumplimiento por el Irak de las resoluciones del Consejo y la proliferación de armas de destrucción de masa y misiles de gran alcance plantean para la paz y la seguridad internacionales.” Véase: www.un.org

área euro-atlántica. Ello justifica el fortalecimiento de sus lazos en el Cáucaso, Asia Central, Australia y Japón⁶³. Por ejemplo, a través de la Iniciativa de Cooperación de Estambul⁶⁴.

En la Conferencia⁶⁵ se:

- 1) Decidió expandir la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán liderada por la OTAN, para incluir más Grupos de Reconstrucción Provincial así como para apoyar el desarrollo de las elecciones nacionales;
- 2) Acordó concluir la Fuerza de Estabilización en Bosnia y Herzegovina (SFOR) y aceptar el ofrecimiento de la Unión Europea para desplegar una nueva y distinta misión en ese país, bajo el mandato de las Naciones Unidas actuando bajo el Capítulo VII;
- 3) Confirmó que el mantenimiento de una fuerte presencia de la Fuerza en Kósovo (KFOR) será esencial para expandir la seguridad y promover el proceso político que allí tiene lugar;
- 4) Decidió expandir la contribución a la operación marítima en el Mediterráneo "*Operation Active Endeavour*" para la lucha contra el terrorismo;
- 5) Decidió ofrecer asistencia al Gobierno de Irak en el entrenamiento de sus fuerzas de seguridad, en conformidad con la Declaración que expresamente se aprobó al respecto;
- 6) Acordó expandir el conjunto de medidas para fortalecer la contribución individual y colectiva de la comunidad internacional en la lucha contra el terrorismo;
- 7) Decidió profundizar la transformación de las capacidades militares de la Organización para hacerlas más modernas, eficaces y desplegables para llevar adelante el conjunto de las misiones de la Alianza;
- 8) Reafirmó que las puertas de la OTAN se mantienen abiertas a nuevos miembros, e incentivar a Albania, Croacia y la ex República Yugoslava de Macedonia a continuar las reformas necesarias para progresar hacia su membresía en la Otan;
- 9) Adoptaron un número de acciones para fortalecer ulteriormente el Partenariado Euro-Atlántico, en particular a través de acciones con aliados en zonas estratégicamente importantes del Cáucaso y de Asia Central;

⁶³ <http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040627a.htm>

⁶⁴ <http://www.nato.int/docu/comm/2004/06-istanbul/docu-cooperation.htm>

⁶⁵ <http://www.nato.int/docu/speech/2004/s040628a.htm>

- 10) Decidió extender el Diálogo Mediterráneo y ofrecer cooperación en región de Medio Oriente a través de la Iniciativa de Cooperación de Estambul.

Se decidió, asimismo:

- 1) En consultación con las autoridades afganas, continuar la expansión de la ISAF en Afganistán, por medio del establecimiento de adicionales Grupos de Reconstrucción Provincial. Sin perjuicio, de continuar coordinando y cooperando con la Operación Libertad Duradera;
- 2) Atento a que la situación de seguridad en Bosnia y Herzegovina ha progresado positivamente, la conclusión de la operación SFOR de la Alianza. Sin embargo, se acepta la disposición de la Unión Europea de desplegar una nueva y distinta misión bajo mandato de las Naciones Unidas actuando bajo el Capítulo VII.

Por otra parte, se tuvo presente que la defensa contra la amenaza terrorista puede incluir actividades de las fuerzas militares de la OTAN, a partir de decisiones del Consejo del Atlántico Norte para disuadir, frenar y proteger contra ataques o la amenaza de ataques terroristas dirigidos desde fuera contra poblaciones, territorios, infraestructuras o fuerzas de un Estado miembro. Por ello, los participantes acordaron expandir el conjunto de medidas individuales y colectivas en la lucha de la comunidad internacional contra el terrorismo, incluyendo la prevención de que armas de destrucción masiva puedan ser adquiridas por terroristas.

Dichas medidas incluyen:

- 1) Mejorar el intercambio de inteligencia entre la naciones miembros de la Alianza, incluyendo la Unidad de Inteligencia Terrorista y la revisión de las actuales estructuras de inteligencia de la sede de la OTAN;
- 2) Fortalecer el apoyo al Batallón de Defensa CBRN Multinacional de la OTAN, como instrumento para una más rápida y mejor respuesta a pedidos de asistencia contra las consecuencias de ataques terroristas, incluyendo ataques químicos, biológicos radiológicos y nucleares;
- 3) Un esfuerzo continuo en las operaciones en los Balcanes y Afganistán para ayudar a crear condiciones contrarias al florecimiento del terrorismo;
- 4) Profundizar las capacidades de defensa contra ataques terroristas,
- 5) Incrementar la cooperación con los socios, incluyendo la implementación del Plan de Acción contra Emergencias Civiles y el Plan de

Acción de Socios contra el Terrorismo (*Partnership Action Plan on Terrorism*) y otras organizaciones internacionales y regionales, incluyendo la prosecución activa de consultar e intercambio de información con la Unión Europea.

5. REFLEXIONES FINALES

Teniendo presente la Conferencia y la Declaración de Praga y Estambul y las precisiones que se preceden, es que podemos concluir que:

- 1) La invitación que la Alianza Atlántica realizó, por primera vez en la historia a sus ex antagonistas, constituye ciertamente un hecho positivo en la historia universal de las relaciones internacionales. Pero el hecho relevante no es la invitación *per se*, como caritativa manifestación de solidaridad internacional (sin pretender con esto enfilarnos, absolutamente, para el lado realista), sino la consecuencia manifiesta del mismo, ergo: la extensión del área de influencia de Europa (en sentido propio) a bien dentro el continente asiático. Sobre este mismo plano no es ninguna novedad la futura candidatura de Albania, de la ex República Yugoslava de Macedonia y de Ucrania, especialmente la con la cual hay varios programas de cooperación en curso, para lo cual seguramente presenciaremos un nuevo *round* de alargamientos. Todavía, las profundas diferencias de potencial entre los miembros y los aspirantes evidenció la necesidad de la creación de instrumentos especiales de adecuación.
- 2) La fundamentación teórica del alargamiento podría finalmente verse en la extensión del concepto de seguridad (proceso generalizado en la era postguerra fría) a la materia social, ambiental y hasta cibernética. La Alianza evidencia la necesidad de consolidar su seguridad por medio de la creación de un ejército propio y de la ampliación de la misma y de su área de influencia.
- 3) En el ámbito axiológico la Alianza propugna la democratización (¿imposición de la democracia?) como presupuesto de estabilidad y la estabilidad como elemento de la seguridad. El peligro radica en el sentimiento de autolegitimación absoluta para la defensa de los mismos. En el sentido de cuanto manifestado creemos oportuno hacer presente lo manifestado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN partícipes en la Conferencia de Washington de la Alianza en 1999: "we recognise the primary⁶⁶ responsibility

⁶⁶ Para quienes se apeguen a una interpretación literal, que conduciría a la afirmación de la existencia de una responsabilidad secundaria en el mantenimiento de la paz y seguridad

of the United Nations Security Council for the maintenance of international peace and security”.

A la luz de esta afirmación y de lo manifestado referente los cambios verificados en la Conferencia de Praga y sobre el futuro de la OTAN, no cabe que confirmar la necesaria observancia a las reglas del Derecho Internacional Público como pilar fundamental, y natural, sobre el cual centrar la conducción de las relaciones internacionales en un mundo civilizado.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- BARRY BUZAN, Ole Waever et al.; “Security, a new framework for analysis”, 33, 2 *Cooperation and conflict, nordic journal of International Studies*, 1998.
- NATO Office of Information and Press: *The Reader's Guide to the Nato, Summit in Washington 23-25 April 1999*, 1999. Disponible en: www.nato.int.
- RIZZO, Alessandro Minuto: “Perche la NATO resterà rilevante”, 8, 19, *Aspenia, Americani e Antiamericani, Rivista di Aspen Institute Italia*, 2002.
- SANDONATO, José Pablo: *La nueva OTAN y la reconfiguración del orden mundial ¿Hacia una nueva coexistencia pacífica?*, La Justicia Uruguay, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel P.: *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, 1997.
- SCOVAZZI, Tullio: *Corso Di Diritto Internazionale*, vol. I, 2000.

internacionales, se reenvía a lo dispuesto por la Resolución 377 de la Asamblea General de la ONU de fecha 3 de noviembre de 1955, también conocida como “Resolución Unidos para la Paz”, “Resolución Unión Pro Paz” o “Uniting for Peace”.