

El papel de la OTAN en la reforma democrática



Jos Boonstra

38

Working Paper / Documento de trabajo
Mayo de 2007

Working Paper / Documento de trabajo



Acerca de FRIDE

FRIDE es un centro de estudios independiente, con sede en Madrid, dedicado a cuestiones relativas a la democracia y los derechos humanos, la paz y la seguridad, y la acción humanitaria y el desarrollo. A través de la investigación en estas áreas, FRIDE trata de influir en la formulación de las políticas públicas y de informar a la opinión pública.

Documentos de trabajo

Los documentos de trabajo de FRIDE tratan de fomentar un debate más amplio sobre estas cuestiones y ofrecer consideraciones pertinentes para las políticas públicas.

El papel de la OTAN en la reforma democrática

Jos Boonstra

Mayo de 2007

Investigador Senior. Programa Democratización, FRIDE

MA en Relaciones Internacionales (2000) y MA en Historia (1997) de la Universidad de Groningen, Holanda.

Antes de incorporarse a FRIDE, Jos Boonstra fue desde 2001 Director de Programas en el Centro de Estudios de Seguridad Europea (CESS), Groningen, Holanda.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007.

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid – SPAIN

Tel.: +34 912 44 47 40 – Fax: +34 912 44 47 41

Email: fride@fride.org

Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Índice

La democracia y la ampliación de la OTAN	2
La función de las asociaciones de la OTAN	5
Las operaciones de la OTAN	8
El establecimiento de instituciones de defensa	9
Los activos de la OTAN	12
La cumbre de Riga	15
Conclusiones	17
Lista de abreviaturas	18

Conforme la OTAN ha ido pasando de ser una alianza primordialmente militar a desempeñar papeles de naturaleza más política, se ha hecho conveniente reflexionar sobre su influencia en los procesos de democratización. A primera vista, puede parecer incongruente incluso el mero hecho de deliberar sobre la importancia que puede tener una organización que es esencialmente militar en la promoción de la democracia. Sin embargo, la entrada de nuevos países miembro en la OTAN ha estado condicionada, con frecuencia, al cumplimiento de ciertos criterios democráticos por parte de los aspirantes. Por otra parte, la asistencia técnica proporcionada conforme a la Asociación Para la Paz (*Partnership for Peace*, PfP, por sus siglas en inglés) y otros programas se centra, cada vez más, en la reforma de las relaciones de carácter civil y militar. Por ello, se hace necesaria una evaluación sobre si la OTAN ha influido positivamente en la democratización de distintas regiones, o si su impacto en la liberalización política ha sido marginal, o incluso, negativo. En este trabajo sostenemos que las políticas de la OTAN dejan entrever, cada vez más, su apoyo a la democracia, pero que el papel de la organización en la promoción de ésta se ve limitado por una serie de consideraciones estratégicas, y es, en la mayoría de los casos, un efecto secundario indirecto derivado de otros objetivos relacionados, sobre todo, con las reformas en materia de defensa.

Las dos rondas de ampliación que ha llevado a cabo la OTAN desde la Guerra Fría han tenido como consecuencia la incorporación de diez nuevos miembros de Europa central y del este. Generalmente, éstas son vistas como algo positivo en tanto han podido contribuir a la consolidación de la democracia. Actualmente, la OTAN se enfrenta al reto de una nueva ampliación y a un contexto estratégico radicalmente distinto, lo que hace necesario un nuevo debate entre sus miembros al respecto. Todo apunta a que en 2008 se le dará la bienvenida a los tres países aspirantes (Albania, Croacia y

Macedonia), y que otros de la misma región se les unirán. En el entorno de los Balcanes, la ampliación de la Unión Europea (UE) y de la OTAN parece querer ir de la mano, tal como ocurrió en anteriores ocasiones en las que la UE apoyaba la democratización en general, y la OTAN se centraba en las reformas en el terreno de la defensa.

Por el contrario, en la Europa del este y en el sur del Cáucaso, es probable que estos procesos no se den de forma paralela. No hay visos de que la UE entable negociaciones con los países de estas regiones con vistas a su posible entrada en la Unión hasta dentro de un tiempo, si bien sí parece posible que la OTAN lo haga. Por ello, es importante que la Alianza determine si está dispuesta a ofrecer un Plan de Acción para la Adhesión (*Membership Action Plan*, MAP, por sus siglas en inglés) tanto a Georgia, como a Ucrania. La OTAN tendrá que trabajar sin tener en cuenta los puntos a favor de la democratización para la entrada en la UE. A pesar de su «política de puertas abiertas», la OTAN ha de debatir nuevamente sobre la ampliación, sin limitarse únicamente a valorar si dará la bienvenida a Georgia y Ucrania en un futuro próximo, sino también si, a más largo plazo, la Alianza está dispuesta a hacer un esfuerzo considerable para incluir a Armenia y a Azerbaiyán en sus filas, y pensar en los países de Asia central. En este debate, la OTAN tendrá que ponderar cuidadosamente sus objetivos estratégicos frente a las credenciales democráticas.

La experiencia de la OTAN se enmarca, por excelencia, en el terreno de la defensa. En este campo, no hay duda de que la organización puede contribuir a la promoción de la democracia en distintos países y regiones. En cuanto a su eficacia organizativa, la OTAN sale ganando si se compara con la UE o la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). La tentación, en este caso, es que se dedique a hacer más de la cuenta y contraiga misiones y objetivos en exceso. Con respecto al trabajo práctico de la OTAN para la promoción de la democracia, existe el riesgo de aplicar el concepto holístico de la Reforma del Sector de Seguridad (SSR). Aunque este concepto ha ido ganando adeptos y goza de una amplia aceptación, a la

El autor desea darle las gracias a Wim van Eekelen, Cees Coops, Despina Afentouli, Lionel Ponsard y Richard Youngs por sus comentarios al borrador de este trabajo. Parte de la información contenida en esta presentación se ha extraído de entrevistas mantenidas con funcionarios de distintas agencias de la OTAN, y varios departamentos de la sede de la OTAN en enero de 2007.

OTAN le convendría, en su lugar, centrarse en lo que se le da bien, es decir, en el más reducido campo de acción de las reformas en materia de defensa. La Alianza no destaca por la promoción de estructuras de seguridad dirigidas por civiles, si bien parte de sus actividades e intereses hacen referencia a la SSR, como la inteligencia. Además, la OTAN hace hincapié en que al abordar la amenaza del terrorismo, los lazos de unión entre las agencias de seguridad se han estrechado, lo que ha llevado a un enfoque más amplio de la SSR en relación con las reformas. No obstante, la OTAN sigue desarrollando un mejor papel en asuntos de defensa, y si concentrara más su atención en otros temas más amplios relacionados con la SSR, correría el riesgo de duplicar el trabajo de otras organizaciones, como la UE y la OSCE.

La reforma en materia de defensa es uno de los motores de la PfP. Lanzada en 1994, con las antiguas repúblicas soviéticas y los países del Pacto de Varsovia, esta Asociación ha fomentado la cooperación militar, ha desarrollado un clima de confianza entre antiguos enemigos y ha contribuido, de forma significativa, a la estabilización de la zona euroatlántica.

Sin embargo, el carácter innovador de sus inicios se ha desvanecido. El Consejo de Asociación Euroatlántico (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC, por sus siglas en inglés), que ofrece orientación política a la PfP, ha perdido su eficacia como foro para el diálogo debido a las diferencias entre sus miembros. En él, los regímenes autoritarios comparten mesa con las democracias. Los esfuerzos de la OTAN para relanzar el Diálogo Mediterráneo (DM) y sentar las bases de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) para Oriente Medio (ambos conforme a la plantilla de la PfP) carecen de un compromiso y de resultados tangibles. La OTAN debería plantearse la posibilidad de reestructurar su política de asociaciones para deshacerse de los desequilibrios actuales y definir mejor estas iniciativas ajustándose a los objetivos de la Organización y de sus socios. Cambiar completamente el actual catálogo de asociaciones será una tarea complicada, puesto que tanto la OTAN, como sus socios manejan ya con soltura las distintas iniciativas operativas. La tendencia actual a crear asociaciones sin revi-

sión alguna y, posiblemente, poner fin a las ya existentes, conlleva el riesgo de generar confusión. La OTAN debería pensar en establecer una gran asociación, basada en los beneficios del diálogo, y englobar al resto. Con posterioridad, podrían establecerse asociaciones de menor envergadura y más eficaces que incluyeran los condicionantes democráticos.

Las asociaciones no son las únicas que deberían pasar por un proceso de revisión y simplificación, sino que éste también debería aplicarse al conjunto de las herramientas empleadas por la OTAN en el seno de la PfP. El número de planes y procesos se ha ido incrementando con los años. Algunos están relacionados con la adhesión de nuevos miembros; otros, simplemente con el diálogo; y otros hacen referencia a áreas específicas en el entorno de la defensa o la cooperación técnica. Contar con un menú transparente de opciones a disposición de los socios que pueda consultarse con la OTAN atenuaría la creciente confusión entre los países miembro.

La democracia y la ampliación de la OTAN

En el preámbulo del Tratado del Atlántico Norte se sugiere que la democracia es un elemento esencial para la OTAN y que los valores democráticos serán defendidos por medio de la seguridad colectiva:

Las Partes de este Tratado... desean salvaguardar la libertad, el patrimonio común y la civilización de sus pueblos, fundamentándose, para ello, en los principios de la democracia, la libertad individual y el imperio de la ley.²

Durante la Guerra Fría y por razones de seguridad, los miembros de la OTAN permitían, en la práctica, la entrada en la Alianza de Estados menos democráticos,

² Tratado del Atlántico Norte, 4 de abril de 1949, Washington DC, <http://www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm>.

e incluso, autoritarios. Portugal fue uno de los miembros fundadores, y Grecia y Turquía se unieron tres años después, en 1952. En distintos periodos, estos tres países han estado gobernados por regímenes militares fuertemente anticomunistas. Desde el punto de vista estratégico, los imperativos de seguridad tenían mayor peso que los principios de la libertad y la democracia. Algunos críticos dudan de si puede considerarse que la OTAN se fundamenta en un compromiso común con los principios democráticos.³

Pero la OTAN se ha convertido, poco a poco, en una comunidad de Estados democráticos. Tan sólo Turquía, según la clasificación de *Freedom House*, está por debajo de los niveles democráticos absolutos, si bien en el año 1980, uno de cada cuatro miembros era «parcialmente libres, o no libres».⁴ Para muchos observadores y políticos, especialmente en Europa central y del este, las sucesivas rondas de ampliación han sido cruciales para impulsar la reforma democrática.

Los intentos de la OTAN por transmitir los valores democráticos y ejercer presión para la realización de reformas mediante sus condicionantes han sido mayores en el caso de los países con una perspectiva clara de adhesión. Aun así, algunos dirían que los países de Europa central y del este que solicitaron su entrada en la organización a principios de los años 1990 ya habían hecho patente su compromiso con la democracia mucho antes de que se les ofreciera el aliciente de entrar a formar parte de la OTAN. En el caso de Polonia, la República Checa y Hungría, no cabía duda de que acabarían uniéndose a la Alianza; la única pregunta que quedaba en el aire era saber «cuándo».⁵ Los países solicitantes estaban interesados en los beneficios en materia de seguridad que suponía ser miembro de la organización, y no en sus efectos sobre la democratización. Actualmente, éste sigue siendo el caso de forma

invariable. Macedonia, por ejemplo, esperaba entrar en la OTAN durante la cumbre de Riga de 2006, sobre todo, como protección frente a la erupción de violencia prevista tras la decisión sobre el estatus de Kosovo. Macedonia tiene un compromiso con la democracia, y lo hubiera tenido igual sin el apoyo de la OTAN. El objetivo de su solicitud de entrada en la organización está claramente relacionado con la seguridad.

La ampliación de la OTAN siempre ha sido una decisión política y estratégica, más que puramente técnica. En el Estudio para la ampliación de la OTAN de 1995, se establece que:

*Las decisiones sobre la ampliación serán adoptadas por la OTAN. [...] No se establece una lista fija o inamovible de criterios para la incorporación de nuevos miembros en la Alianza. La ampliación se decidirá según el caso propuesto. [...] En último grado, los Aliados decidirán por consenso si admiten nuevos miembros conforme a su creencia de que al hacerlo contribuirán a la seguridad y la estabilidad en la zona del Atlántico Norte.*⁶

Si bien los solicitantes están obligados a informar sobre sus avances en la consolidación de la democracia por medio de las evaluaciones del Plan de Acción Para la Adhesión, la decisión final también sopesa factores políticos y estratégicos. ¿Quiere la OTAN garantizar la integridad territorial de un estado por medio del artículo quinto? ¿Puede el estado en cuestión contribuir a las capacidades de la OTAN? La entrada de un estado en concreto ¿mejorará la seguridad en la región, o hará que los estados vecinos se sientan amenazados?

A pesar de esto, son varios los factores que han hecho que la OTAN otorgue más importancia a la promoción de la democracia a la hora de tomar una decisión sobre su ampliación. En primer lugar, la OTAN necesita encontrar un nuevo propósito tras el fin de la Guerra

³ Helene Sjursen (2004), 'On the Identity of NATO' [Sobre la identidad de la OTAN], *International Affairs*, 80:4; pp. 694 y 702-703.

⁴ Véase también www.freedomhouse.org. Igualmente, el capítulo sobre la OTAN (pp. 73-90) contenido en Edward R. McMahon y Scott H. Baker, *Piecing a Democratic Quilt?* [Cosiendo el edredón democrático], Bloomfield CT: Kumarian Press, 2006, p. 90.

⁵ Dan Reiter (2001), 'Why NATO Enlargement does not Spread Democracy' [Por qué la ampliación de la OTAN no difunde la democracia], *International Security*, 25:4; pp. 59-60.

⁶ Estudio sobre la ampliación de la OTAN emitido por los Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la Reunión del Consejo del Atlántico Norte, <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm> (Bruselas, 3 de septiembre de 1995), capítulo 1.

Fría, lo que está en línea con la sugerencia, ya conocida, de que «debería expandir su zona de actuación o echar el cierre».⁷ Aunque este comentario se refería, principalmente, a la competencia *geográfica* de la OTAN, algunas voces dentro de la organización ven en la promoción de la democracia (sobre todo, en el área de la defensa) una forma de que la Alianza retenga su importancia en términos *temáticos*. En segundo lugar, las no-democracias, como Bielorrusia y (asimismo, por razones no relacionadas con la democracia) Rusia, han sido vetadas en la práctica. La OTAN no admitió países no democráticos en su ampliación tras la Guerra Fría y examina con lupa las credenciales democráticas de los solicitantes.

En tercer lugar, el aliciente de entrar a formar parte de la OTAN podría ser un elemento importante, en sentido indirecto, en relación con la idea muchas veces repetida de que sin un entorno estable, no puede establecerse ni consolidarse la democracia. En este sentido, muchos de los nuevos miembros manifestaron que la perspectiva de entrar en la OTAN era, en cierta manera, más inmediata y significativa que su adhesión a la UE.⁸ Se arguye que la valoración que hizo la OTAN de las credenciales democráticas de los países solicitantes influyó en la evaluación que hizo la UE sobre el cumplimiento con los criterios de Copenhague. En cuarto lugar, se sostiene que el contacto intenso con la OTAN, especialmente con la perspectiva de entrar en ella, desnacionalizó las estrategias de defensa de los países, produciendo relaciones más estables entre los distintos estados de Europa central y del este, y con ello, mejores oportunidades para el desarrollo de la democracia.⁹ Finalmente, mediante un proceso de consultas, los aspirantes a entrar en la OTAN se familiarizaban con el tema de las reformas en materia de defensa, y, al mismo tiempo, buscaban la confirmación y la aprobación de la OTAN con respecto al progreso realizado en

dicho sentido.¹⁰ Esto le dio a la OTAN un cierto poder en los procesos internos de democratización.

De las dos rondas de ampliación que han tenido lugar han surgido diez nuevos miembros, y lo más probable es que el proceso continúe su marcha, si bien es cierto que lo hará a un ritmo más lento. Albania, Croacia y Macedonia participan en el MAP y se espera que se anuncie su entrada en la OTAN durante la cumbre de Bucarest de 2008. No parece probable que los tres vayan a tener, en el momento de su adhesión, unas credenciales democráticas tan sólidas como las de los estados del centro y el este de Europa que se unieron en 1999 y 2004. En la aún volátil región del sureste de Europa, la perspectiva de integración en la organización parece ser una condición para la estabilidad, y no al revés.¹¹ Es probable que con vistas a conseguir la estabilidad en la región de los Balcanes, la OTAN se plantee que ofrecer la adhesión a los Estados de la región que no son aún plenamente democráticos reforzará la seguridad y que esto, por extensión, contribuirá a la reforma democrática. En este sentido, es probable que la ampliación incluya a países como Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Serbia, y, tal vez, un Kosovo independiente.

En resumidas cuentas, si bien hay sólidos motivos para afirmar que la OTAN se ha servido del proceso de ampliación para promocionar los valores democráticos de los países aspirantes, su efecto específico sobre la democratización ha quedado relegado a un segundo plano de forma invariable. Las condiciones previas de entrada relacionadas con la democracia no han sido definidas rigurosamente. La decisión final sobre la adhesión es, esencialmente, de carácter político y depende, sobre todo, de los objetivos estratégicos de la OTAN. El mejor argumento para afirmar que la Alianza difunde los valores democráticos a través de su ampliación es algo más indirecto, y consiste en imaginar cómo sería Europa, incluidos los Balcanes, sin una OTAN activa. La respuesta es, probablemente, la aparición de una región menos estable y menos democrática.

⁷ Senador Richard Lugar, Comentarios durante el Foro abierto del Departamento de Estado de Estados Unidos, 2 de agosto de 1993, Washington DC.

⁸ Zoltan Barany (2004), 'NATO's Peaceful Advance' [El avance pacífico de la OTAN], *Journal of Democracy*, 15:1; p. 63.

⁹ Rachel Epstein (2005), 'NATO Enlargement and the Spread of Democracy: Evidence and Expectations' [La ampliación de la OTAN y la difusión de la democracia: Evidencias y expectativas], *Security Studies*, 14:1; p. 63.

¹⁰ *Ibid.*, p. 69.

¹¹ David Greenwood (Ed.), *The Western Balkan Candidates for NATO Membership and Partnership* [Los candidatos del oeste de los Balcanes a la OTAN y sus asociaciones], Groningen: Centro Europeo de Estudios de Seguridad, Presentación *Harmonie* 18, 2005, p. 106.

La función de las asociaciones de la OTAN

La variedad de asociaciones de la OTAN ha ido aumentando gradualmente. La Alianza ha dejado de ser una organización regional para convertirse en un actor global con amplios intereses en materia de seguridad. Como consecuencia, han surgido nuevas iniciativas para dar respuesta a las distintas circunstancias nacionales y regionales, mientras que las asociaciones, en sí mismas, se han hecho más amplias y menos específicas. La opinión generalmente compartida es que la OTAN ha de reestructurar sus asociaciones, definir las mejor y hacerlas más eficaces. Una opción es dar mayor importancia a la geografía y mantener el enfoque regional con el objetivo de la estabilidad regional en mente. Es decir, la OTAN seguiría fomentando la cooperación regional y las buenas relaciones entre sus socios. O tal vez, el principal criterio podría ser la funcionalidad de tales asociaciones. Esto obligaría a la OTAN a rebajar la importancia de las más amplias, como la PfP, y a establecer otras más efectivas por países. En este caso, se trabajaría con países con intereses comunes en materia de cooperación en defensa y seguridad. De manera alternativa, las asociaciones podrían centrarse en el fomento de los valores democráticos y el buen gobierno. En este caso, la OTAN podría seguir enarbolando la bandera de promotor de la democracia a través de sus asociaciones.¹² Puede que estas tres opciones no sean mutuamente exclusivas en su totalidad, pero no hay duda de que han de redefinirse las prioridades.

¹² Estos tres «criterios externos» para la reforma de las asociaciones de la OTAN son empleados por Carlo Masala y Katariina Saariluoma en 'Renewing NATO's Partnerships: Towards a Coherent and Efficient Framework' [La renovación de las asociaciones de la OTAN: Hacia un marco de referencia coherente y eficiente], Presentación *Forum*, Rama de investigaciones del Colegio de Defensa de la OTAN, Roma, mayo de 2006; pp. 32-34.

Tabla informativa 1 Visión general de las Asociaciones de la OTAN

El Consejo de Asociación Euroatlántico (EAPC) es un foro compuesto por los 26 miembros de la OTAN y 23 países socios del Área Euroatlántica. Fue creado en 1997 y proporciona el marco político global de cooperación de la OTAN con los países socios y las relaciones bilaterales desarrolladas entre la Alianza y los países socios individuales en el programa de la Asociación Para la Paz (PfP) que se estableció en 1994. La PfP es el marco a través del cual la OTAN trabaja en la práctica con Albania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Finlandia, Georgia, Irlanda, Kazajstán, Kirguizistán, Moldavia, Montenegro, Rusia, Serbia, Suecia, Suiza, Macedonia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania y Uzbekistán. Para ello, se han diseñado iniciativas a medida en el marco de la PfP, que han venido a llamarse herramientas (véase tabla informativa 2). El Consejo OTAN-Rusia (NRC) se creó en el año 2002 y agrupa a los aliados de la OTAN y Rusia con el objeto de desarrollar la cooperación y de que sirva como foro para el diálogo político. La Comisión OTAN-Ucrania (NUC) de 1997 es el foro a través del cual la OTAN y Ucrania ofrecen orientación política para la cooperación en relación con una amplia gama de temas relativos a la seguridad. Asimismo, aborda el exhaustivo proceso de reforma de la defensa por el que pasa Ucrania y sus aspiraciones de adhesión. La Iniciativa para el sureste de Europa (SEEI) fue lanzada en 1999, durante el conflicto de Kosovo. En esta iniciativa, la OTAN trató de contribuir a la estabilidad regional en los Balcanes. Las antiguas repúblicas yugoslavas que no eran aún miembros de la PfP participaron en los programas que forman parte de esta iniciativa. El Diálogo Mediterráneo (DM) de 1994 engloba a los aliados de la OTAN y a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez. Su objetivo es contribuir a la estabilidad regional y el entendimiento mutuo. En 2004, el DM fue elevado a la categoría de asociación, aumentando así las posibilidades de cooperación práctica. La Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI) fue creada durante la cumbre de Estambul de 2004 y ofrece a los países del amplio Oriente Medio cooperación práctica en materia de seguridad de forma bilateral. Hasta la fecha, Bahrein, Qatar, Kuwait, y los Emiratos Árabes Unidos son miembros de la ICI. La última asociación oficial es la asociación estratégica UE-OTAN basada en intereses estratégicos comunes y cuyo objetivo es que ambas organizaciones internacionales se complementen. A pesar de no ser aún una asociación oficial, la OTAN trabaja con varios de los llamados Países de contacto. Australia, Japón, Nueva Zelanda, y Corea del Sur cooperan con la Alianza en distintas áreas, así como en sus misiones (aunque, suele hacerlo tan sólo desde el punto de vista financiero).

*Parte de la información presentada en esta sección se ha extraído de la División de Diplomacia Pública de la OTAN, Guía para la Cumbre de Riga y la página de Internet de la OTAN, www.nato.int.

La PfP es un ambicioso mecanismo que la OTAN tiene a su disposición para la promoción de la democracia, tal como sugieren los documentos marco:

Se establece esta Asociación como manifestación de una convicción conjunta de que la estabilidad y la seguridad en la zona euroatlántica puede conseguirse únicamente mediante la cooperación y la actuación en común. La protección y la promoción de las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como la salvaguarda de la libertad, la justicia y la paz a través de la democracia son valores fundamentales para la Asociación.¹³

Lo que es más importante, la PfP es también un mecanismo por el que la OTAN ayuda a sus socios en los procesos de reforma en materia de defensa, y que consiste, en parte, en la promoción de las relaciones civiles y militares democráticas (RCM). Entre las distintas asociaciones existentes, la PfP es también la más variada en cuanto a la composición de sus miembros: algunos son socios con la perspectiva de adhesión a la Alianza; otros son estados europeos occidentales neutrales, como Suiza; y otros son regímenes autoritarios, como Bielorrusia y algunos estados del centro de Asia.

Inicialmente, en 1994 se ofreció a todas las repúblicas ex-soviéticas la entrada en la PfP, así como a todos los países europeos no miembros de la Unión. Más adelante, la Alianza trató de utilizar la participación en la PfP como aliciente para instar a las antiguas repúblicas yugoslavas a emprender reformas democráticas y ajustarse a los estándares internacionales. Este fue el caso de Bosnia-Herzegovina (BH), a quien, antes de entrar en la PfP, se le dijo que debía reorganizar y democratizar sus estructuras de defensa y colaborar plenamente con el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (TPIY) en la extraditación de sospechosos de crímenes de guerra.

Esta segunda exigencia tenía mayor peso en el caso de Serbia, que no tuvo ninguna prisa en entregar a Ratko Mladic, principal sospechoso de crímenes de guerra, a La Haya. A pesar de ello, Serbia ha afirmado que unirse a la PfP era una de sus prioridades nacionales y, de hecho, sus reformas en materia de defensa fueron dignas de mención. Una PfP "ligera", consistente en un Programa de Cooperación a Medida (TCP), tampoco dio resultados tangibles, pues seguían sin entregar a los principales acusados a la TPIY. En la cumbre de Riga de 2006, la OTAN «cedió», permitiendo que tanto Serbia, como BH se unieran a la PfP. La condicionalidad falló y exigir el cambio democrático para la entrada en la PfP resultó contraproducente. La OTAN concluyó que, en este caso, la importancia de la estabilidad en la región y su intereses estratégicos pesaban más que la conveniencia de continuar ejerciendo presión en favor de una reforma democrática y la cooperación internacional. Se entendía que se favorecería más la democratización mediante la inclusión que por la exclusión.

La OTAN se haya constantemente ante la tesitura de mantener un equilibrio de prioridades entre, por un lado, las precondicionalidades democráticas, y, por otro, el deseo de reforzar el diálogo y la cooperación en materia de defensa. Con frecuencia, la OTAN trabaja con los regímenes autoritarios de forma discreta. El caso de Bielorrusia, miembro de la PfP, es un buen ejemplo. En otros casos, la OTAN ha suspendido la cooperación, como ocurrió en Uzbekistán tras la masacre de mayo de 2005. (En este caso, cesó el diálogo y el asesoramiento, aunque Uzbekistán siguió formando parte de la PfP formalmente).

En el caso de Rusia, la OTAN ha pasado por alto el asunto de la democracia para poder entablar un diálogo. De hecho, la cooperación ha aumentado desde que se estableciera en 2002 el Consejo OTAN – Rusia (NRC). Rusia ha utilizado a la OTAN, cada vez más, como plataforma para anunciar sus planes estratégicos y hablar sobre política global. El NRC trabaja en muchos temas de seguridad pragmáticos, como la reforma en materia de defensa (excluido el control democrático de la misma), el control de armas, la gestión de crisis y la lucha contra el terrorismo. Para Rusia, es importante

¹³ Documento Marco de la Asociación Para la Paz, <http://www.nato.int/docu/basicxt/b940110b.htm> (Bruselas, 10 de enero de 1994).

que el NRC no interfiera en sus asuntos internos, ni opine sobre los valores de sus socios.¹⁴ Es por ello por lo que Rusia renunció a la oferta de la OTAN de iniciar un Plan de Acción Individual de Asociación (IPAP); esta herramienta PfP repercutiría en los asuntos internos y generaría en Rusia un sentimiento de inferioridad, cuando Moscú ha de verse como un socio en igualdad de condiciones. Rusia se ha hecho más fuerte y muestra menos propensión a trabajar de forma constructiva con la OTAN. El NRC corre el peligro de convertirse en un campo de batalla político sobre el tema de Kosovo y los planes de defensa de misiles.

Otro países de la antigua Unión Soviética sí aceptaron un IPAP en el marco de la PfP. Georgia fue el primer país en hacerlo en 2004 y, desde entonces, ha ido cumpliendo con las obligaciones democráticas del plan. Según la OTAN, «los IPAPs están diseñados para hacer más asequibles los distintos mecanismos de cooperación a través de los que interactúan los Socios con la Alianza, afinando el objeto de las actividades para favorecer los intentos de reforma internos».¹⁵ Para Georgia, el IPAP es esencial, dado que es una de las bases de su adhesión. Incluso ha aplicado las plantillas de defensa de la OTAN a otros sectores de la sociedad necesitados de una reforma. Para otros, los argumentos para participar en tales proyectos son variados. Moldavia es un país neutral y, como consecuencia, no tiene por objetivo adherirse a la Alianza. Para este país, el IPAP es una forma de conseguir ayudas para reformar las fuerzas armadas y parte de los esfuerzos de Moldavia por entrar en contacto con la línea de actuación europea, principalmente, la integración en la UE. Con la proclama de «las reformas democráticas, los derechos humanos, el imperio de la ley y la lucha contra la corrupción», se compromete a modificar sus reglamentos parlamentarios y, así, ajustarse a los niveles europeos y profundizar en el diálogo entre las instituciones del estado y la sociedad civil.¹⁶

¹⁴ Stephen White et al., 'NATO: The View from the East' [La OTAN desde el punto de vista del Este], *European Security*, 15:2, junio de 2006; p. 168.

¹⁵ División de Diplomacia pública de la OTAN (2006), *Guía para la cumbre de Riga*, Capítulo 13, sobre las asociaciones de la OTAN, www.nato.int.

¹⁶ IPAP, parte II, 4, mayo de 2006, República de Moldavia.

A la OTAN le resulta imposible exigir que los países del IPAP cumplan sus objetivos y puntos de referencia en este terreno, o en cualquier otro, de hecho. No obstante, la democratización es una parte sustancial de estos programas bilaterales. Si bien algunos países se toman los IPAPs seriamente, otros se muestran menos predispuestos a profundizar en sus procesos de reforma democrática. En su lugar, participan en estos programas por las ventajas que entrañan para la cooperación militar, o con otros beneficios políticos en mente. Tal como apuntó un funcionario de la OTAN, Kazajstán es cada vez más activo, tratando de cumplir con los objetivos del IPAP. Espera hacerse con la presidencia de la OSCE en 2009 y necesita demostrarle a sus miembros (los mismos, prácticamente, que los de la OTAN y la PfP) que comparte sus ideales democráticos, al menos, en teoría.

En los países que participan en el Diálogo del Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul, la OTAN no presiona en pos de la democracia, según afirma un alto cargo, pero, sí trata, provisionalmente, de trabajar con distintos socios para establecer instituciones que, a su vez, podrían favorecer la democracia. Las principales áreas de cooperación y temas de debate en la ICI incluyen la asesoría en temas de defensa; la cooperación militar; la coordinación en la lucha contra el terrorismo; la no proliferación de armas nucleares; los planes de emergencia civil; y la seguridad de las fronteras.¹⁷

El Diálogo del Mediterráneo es algo más exhaustivo, aunque la democratización no es uno de los temas que toca. Los socios mediterráneos se muestran, en su mayoría, poco dispuestos a emprender un proceso de democratización y no entran en contacto con la OTAN porque les interesa entrar en ella. Sus principales intereses se refieren a la cooperación militar y el aumento de sus capacidades y conocimientos en materia de defensa. Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, algunos miembros de la OTAN, sobre todo, Estados Unidos, se dieron cuenta del potencial de la Alianza para la promoción de la democracia en la

¹⁷ División de Diplomacia pública de la OTAN (2006), op. cit., capítulos 16 y 17 sobre el DM y el ICI, www.nato.int.

región. Así se estableció la ICI en el año 2004. A pesar de esto, la cooperación en materia de reformas sigue siendo limitada. También podría ponerse en tela de juicio el grado de compromiso de la OTAN para con la mejora de sus vínculos con los países musulmanes. El centro de atención del personal internacional de la OTAN sigue estando, mayoritariamente, en Europa del Este. La OTAN no tiene a mucha gente en nómina que hable árabe, ni que tenga un amplio conocimiento de las regiones árabes e islámicas.

Hay distintas razones por las que el papel de la OTAN para la promoción de la democracia está restringido en los países musulmanes. En primer lugar, a ojos de muchos musulmanes, la organización no es más que una extensión de las políticas de Estados Unidos, cuyo motor es la seguridad energética. Tan sólo en los Balcanes, donde la OTAN acudió en ayuda de este grupo de la población, la opinión en este respecto es más favorable.¹⁸ En segundo lugar, los miembros de la OTAN siguen creyendo, en la práctica, que conviene cooperar con regímenes no democráticos para salvaguardar la estabilidad.¹⁹ En tercer lugar, la mayoría, si no todos, los países del DM y de la ICI no tienen un historial muy brillante en cuanto a sus relaciones civiles y militares. Los servicios de seguridad (incluidas las fuerzas armadas) están estrechamente vinculados a grupos concretos de las clases dominantes. La reforma democrática de estas relaciones es una amenaza a tales regímenes. Por su parte, la OTAN no puede ejercer una presión significativa en favor de una reforma, dado que los países árabes no comparten el Código de Conducta de la OSCE, en el que se establecen las normas básicas para el control democrático de los servicios de seguridad. Lo que es más, como se ha mencionado anteriormente, la OTAN no puede ofrecer incentivos financieros. Un último punto hace referencia a Israel, que también participa en el DM. La Alianza ha evitado cualquier participación en las negociaciones relativas al conflicto entre Israel y Palestina. Asimismo, muchos países

miembros creen que la superioridad militar de Israel en la región es esencial para su supervivencia. La ayuda prestada por la OTAN para la democratización de los establecimientos de defensa, junto con la cooperación y la asesoría militar, haría que los ejércitos de los países árabes actuaran de manera más efectiva y eficaz. Esto es algo que Israel trata de evitar. En las asociaciones del DM y la ICI, la estabilidad en la región y la cooperación por medio del diálogo de manera esencialmente bilateral prevalece sobre la promoción de la democracia.

Las operaciones de la OTAN

El tercer compromiso de la OTAN con los países no miembros toma la forma de operaciones militares. La Alianza lleva a cabo distintas operaciones que poco tienen que ver con la democracia, por ejemplo, en Darfur, donde proporciona apoyo a la misión de mantenimiento de la paz de la Unión Africana con puentes aéreos estratégicos. En Afganistán, donde la misión de la ISAF se encuentra bajo fuerte presión por parte de la insurgencia, es necesario levantar instituciones desde cero, teniendo esto prioridad sobre el puro procedimiento democrático. Asimismo, existen diferencias dentro de la OTAN sobre si hay que dar prioridad a la lucha contra los talibanes, o a reconstruir el estado. La Alianza ha elaborado un Acuerdo OTAN-Afganistán que contiene muchos elementos de la PfP (algunos de ellos relacionados con la democracia), que podrían volver a retomarse cuando mejore la situación. Hasta este punto, no es más que un marco vacío, según un cargo de la OTAN. Al final, serán, principalmente, las organizaciones de la sociedad civil las que acaben poniendo en marcha la Carta mediante una serie de proyectos.

Las mejores oportunidades de la OTAN en cuanto a democratización han sido y siguen siendo las de los Balcanes. Tras la transferencia de la misión de la SFOR en Bosnia-Herzegovina a la UE, Kosovo es la región donde la OTAN mantiene su principal misión para el mantenimiento de la paz. Allí tuvo la oportuni-

¹⁸ Francis Ghilès, 'Bridging Cultural Divisions' [Tendiendo puentes entre las divisiones culturales], *NATO Review*, 4, 2005.

¹⁹ Fred Tanner, 'NATO's Role in Defence Cooperation and Democratisation in the Middle East' [El papel de la OTAN en la cooperación de la defensa y la democratización en Oriente Medio], *The International Spectator*, 39:4, octubre-diciembre de 2004; p. 107.

dad de participar en la democratización de las estructuras de seguridad y, sin embargo, no prestó mucha atención a la democratización y transformación del Cuerpo de Protección de Kosovo (KPC) en una herramienta moderna para atender las emergencias civiles. La misión de la KFOR es esencialmente una operación militar que deja poco espacio para las labores de democratización. Asimismo, el grado de participación con el KPC y el establecimiento de iniciativas para convertirlo en una fuerza con responsabilidad democrática dependía del comandante de turno de la KFOR al mando, y no de las instrucciones del personal civil de la OTAN.²⁰ Posiblemente, ésta fue una oportunidad echada a perder, si bien la KFOR debía permanecer imparcial y no podía apoyar plenamente al KPC, contra la voluntad de la minoría serbia y de Serbia.

Sería injusto decir que la OTAN no participa, de forma deliberada, en la promoción de la democracia en aquellos países en los que tiene una presencia militar activa. La realidad es que su personal militar simplemente no está preparado para emprender acciones de este tipo y, generalmente, los miembros de la organización envían y destinan a un número reducido de civiles para llevar a cabo estas misiones. Asimismo, en la mayoría de los casos no existen marcos de referencia, tales como programas de asociación que proporcionen orientación y coordinación dentro de las estructuras civiles de la OTAN. Operaciones tales como la que se desarrolla actualmente en Kosovo tienen como mandato garantizar la seguridad de los civiles y estabilizar el país. No obstante, éstas se presentan como requisitos previos para el establecimiento de la democracia. Por otro lado, la OTAN sí coopera con otras organizaciones cuya tarea es actuar en favor de la democratización. Un alto cargo político de la organización opinó, en este sentido, que la Alianza trabaja como mejor sabe hacerlo sobre el terreno cuando lo hace en compañía de la UE, la OSCE y otros.

Por desgracia, esta cooperación no es tan intensa en niveles más altos, como el de las instituciones. La cooperación (incluida cierta planificación conjunta) entre

estos proveedores de la democracia sería un punto a favor, pero no ha llegado a cuajar. Como dice un experto en la organización en tono de broma, la UE y la OTAN parecen dos elefantes corriendo por la misma ciudad que no se encuentran en ningún momento. Actualmente, la asociación entre la UE y la OTAN no va mucho más allá de la cooperación en materia de seguridad, principalmente a través del pacto Berlín-Plus, por el que la UE tiene acceso a los activos de la OTAN. La actuación institucional para la promoción de valores es prácticamente inexistente.

El establecimiento de instituciones de defensa

La OTAN desempeña, en efecto, una función en la promoción de las relaciones democráticas de carácter civil y militar en aquellos países que son receptivos a las reformas en materia de defensa. En 1997, un cargo de la organización describió lo que él consideraba los denominadores del control democrático de las fuerzas armadas.²¹ Estos son, primero, una estructura constitucional y legislativa con unas responsabilidades claramente definidas; segundo, un control civil bien delimitado sobre el ministerio de defensa y el establecimiento militar, donde los funcionarios civiles de un gobierno desempeñen funciones clave en ambos; tercero, un control parlamentario sustantivo y detallado; cuarto, la transparencia en la toma de decisiones; y quinto, un debate nacional informado en materia de seguridad.²² El control civil denota una situación en la que «todas las decisiones de gobierno, incluidas las de seguridad nacional, han de realizarse o de ser aprobadas por funcionarios ajenos a las fuerzas armadas profesionales, en una democracia, por los

²¹ En este trabajo, los conceptos de control democrático y control civil se emplean de forma simultánea. El lector debe tener en cuenta que en la literatura sobre relaciones civiles y militares, existen diferencias entre ambos conceptos.

²² Marco Carnovale, 'NATO partners and allies: Civil-military relations and democratic control of the armed forces' [Socios y aliados de la OTAN: Relaciones civiles y militares, y control democrático de las fuerzas armadas], *NATO Review*, 2, 1997; p. 33.

²⁰ Erik Petersen, 'The Kosovo Protection Corps' [El Cuerpo de Protección de Kosovo], *Ponencia Ocasional del CESS*, septiembre de 2005, www.cess.org, p. 5.

titulares de las carteras elegidos de forma popular y las personas nombradas por éstos».²³

El control civil democrático de las relaciones militares ha aumentado considerablemente, en especial, en Europa del este. Se han sugerido tres razones para esto: primero, la profesionalización de los militares ha aumentado como consecuencia de su educación en el extranjero, lo que, a su vez, ha llevado a un mejor entendimiento del papel del ejército en una sociedad democrática; en segundo lugar, los ejércitos han aprendido, con el paso del tiempo, que no están equipados para resolver todos los problemas económicos y sociales de un país, y que la salvaguarda de la coherencia, eficacia y disciplina del ejército es mayor si permanece ajeno a la política; y en tercer lugar, la reforma de las relaciones civiles y militares es más ordenada y manejable que, por ejemplo, las reformas económicas.²⁴

En este sentido, la OTAN ha colaborado en el proceso de cambio. Los oficiales militares de todos los países del mundo han sido adiestrados en Estados Unidos y en otros lugares. Asimismo, la Alianza forma a los oficiales de sus países socios en el Colegio de Defensa (NDC) de Roma y la Escuela de Oberammergau, y actualmente, incluye en estas operaciones a los países del norte de África y Oriente Medio. La naturaleza relativamente manejable y autosuficiente de la reforma civil y militar dio a entender que no ha habido mucha oposición a los planes de reforma por parte de sectores ajenos al militar. Así pues, la organización podría influir más fácilmente en las reformas llevadas a cabo en materia militar en los países socios.

Si bien en los años 1990, las RMC eran «el único espectáculo de la ciudad», actualmente, el concepto ha quedado algo desfigurado, incluso para la OTAN. El objetivo era el de conseguir unas relaciones civiles y militares, y un control civil de estilo democrático, por medio de las fuerzas armadas, en particular, y del sector de defensa, en

general. Se hablaba del proceso de democratización de la defensa como la reforma del sector, pero ésta, en sí misma, resulta ser algo más amplia en cuanto a sus objetivos y cubre, igualmente, reformas técnicas, tales como la reducción y reestructuración de las fuerzas armadas. Puede entenderse que estos aspectos técnicos relacionados con la reforma de la defensa contribuyen a una mejor gestión democrática del sector de la defensa, dado que conseguir una mayor calidad y adecuación de su organización suele ir acompañado del establecimiento de un control democrático. No obstante, el tema se hizo más complejo con la introducción del concepto holístico de la Reforma del Sector de Seguridad (SSR), al que se ha prestado gran atención tanto en los círculos académicos, como en las organizaciones internacionales, como la UE, la OCDE y las Naciones Unidas, e incluye, por ejemplo, la reforma de los servicios de policía, inteligencia y vigilancia de fronteras. En el caso de la OTAN este concepto suele utilizarse para describir el trabajo llevado a cabo en el campo de las reformas en materia de defensa con el objeto de reforzar el control democrático. Pero a la Alianza le preocupan más los temas militares y políticos, y aunque implicado en algunos aspectos de la SSR, su especialidad reside en la esfera de la defensa y no en otras relacionadas con el sector de la seguridad.

Dado que algunos miembros no mostraron mucho entusiasmo por el uso del término SSR, la última iniciativa tomada por la OTAN con respecto a la democratización del sector de la defensa se conoce como Plan de Acción para la Asociación para el Establecimiento de Instituciones de Defensa (PAP-DIB). Este término es, igualmente, engañoso hasta cierto punto, pues da la impresión de que la OTAN sólo concentraría sus esfuerzos en la organización de la defensa, mientras que, de hecho, también se dirige a instituciones como el parlamento, la judicatura y la sociedad civil. El PAP-DIB fue creado por el EAPC durante la cumbre de Estambul de 2004 y es la iniciativa más clara y directa de la OTAN para la democratización de la defensa. El documento ofrece diez «mandamientos» que van desde el desarrollo efectivo y transparente del control democrático de la defensa, hasta garantizar la cooperación internacional y las buenas relaciones entre vecinos en materia de defensa

²³ Richard H. Kohn (1997), 'How democracies Control the Military' [Cómo las democracias controlan los ejércitos], *Journal of Democracy*, 8:4; p. 142.

²⁴ Samuel P. Huntington (1995), 'Reforming Civil-Military Relations' [La reforma de las relaciones civiles y militares], *Journal of Democracy*, 6:4; pp. 11-12.

y seguridad.²⁵ A pesar de tratarse de un concepto ambicioso de lo que los socios de la OTAN y la PfP consideran necesario para crear unas políticas de defensa democráticas y el control de la defensa, está dirigido especialmente a los países que han desarrollado un IPAP. En Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, y Moldavia, se han puesto en marcha actividades específicas para cumplir con los objetivos del PAP-DIB. Junto con el Código de Conducta de la OSCE sobre Aspectos Políticos y Militares de Seguridad, y el Documento Marco de la PfP, la iniciativa PAP-DIB puede entenderse como un régimen dirigido tanto al establecimiento, como a la salvaguarda del control democrático de las fuerzas armadas.²⁶

El PAP-DIB suele citarse como parte del «kit» de herramientas de la PfP (véase tabla 2). Este «kit» imaginario agrupa toda una serie de planes, procedimientos, procesos y conceptos. Algunos son obligatorios y la mayoría están a disposición de todos aquellos socios que deseen hacer uso de ellos, mientras que otros están diseñados con estados concretos en mente. A lo largo de los años, el número de herramientas de la PfP ha ido aumentando de forma considerable. Comprender el mecanismo en su totalidad se ha vuelto una tarea difícil para los países de la zona euroatlántica que tratan de establecer lazos más estrechos con la Alianza. La proliferación de iniciativas y acrónimos en la PfP es consecuencia de la promesa de la OTAN de hacer sus programas a medida en función de las necesidades específicas de los socios y las particularidades de las distintas regiones. Por otro lado, para no tratar el tema de la participación de países que resultaban dudosos para la OTAN, tuvieron que diseñarse nuevas iniciativas. Así ocurrió en el año 2002, cuando a Ucrania se le ofreció un Plan de Acción. Pocos años después, surgió un Diálogo Intensificado con Georgia y Ucrania. A ambos países les hubiera gustado formar parte del MAP, pero la OTAN quería apoyar las reformas y reforzar sus lazos sin conceder dicha condición.

²⁵ Plan de Acción para la Asociación para el Establecimiento de Instituciones de Defensa (PAP-DIB), <http://www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm> (Bruselas, 7 de junio de 2004).

²⁶ Puede accederse al Código de Conducta (Budapest, 3 de diciembre de 1994) en http://www.osce.org/documents/html/pdf/html/4270_en.pdf.html y el Documento Marco de la Asociación Para la Paz (Bruselas, 10 de enero de 1994) en <http://www.nato.int/docu/basicxt/b940110b.htm>.

Tabla informativa 2 Panorama general de las «herramientas» de la Asociación Para la Paz

Los socios individuales formulan el Plan de Acción Individual (IPP) cada dos años en consulta con la OTAN y es la base de la cooperación en el seno de la PfP. El documento deja claro los objetivos de los socios que participan en la PfP. Al establecer un IPP, los socios pueden elegir entre un amplio menú de actividades, denominado Plan de Trabajo de la Asociación Euroatlántica (EAPWP), que consiste en ejercicios militares, visitas oficiales de la OTAN, talleres, etc. El Proceso de planificación y revisión (PARP) es una herramienta de orientación militar basada en el propio sistema de planificación de fuerza de la OTAN. El PARP cumple una finalidad doble. Por un lado, incrementar la interoperabilidad de los socios, de forma que puedan contribuir a los ejercicios de adiestramiento y las misiones de la OTAN. Por otro, la reforma en materia de defensa, dirigida a hacer que la organización de defensa de los socios sea adecuada, asequible y aceptable. La mayoría de los países de la PfP tienen en marcha un PARP. El objetivo del Plan de Acción Para la Adhesión (MAP) es preparar a los socios para la adhesión y no se ofrece de forma automática a todos aquellos que están interesados. El MAP tampoco garantiza la adhesión a la OTAN. Su finalidad es facilitar la realización de reformas con ayuda de la OTAN y es un mecanismo para controlar el progreso. Actualmente, Albania, Croacia y Macedonia participan en el MAP. El Plan de Acción Individual de Asociación (IPAP) que se lanzó en 2002 es más detallado que los IPPs y su objeto es que los países de la PfP intensifiquen sus relaciones con la OTAN y detallen sus actividades de reforma con ayuda de la organización. En este momento, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán y Moldavia mantienen IPAPs con la OTAN. En lugar de un IPAP o un MAP, Ucrania cuenta con un Plan de Acción (AP) anual. Éste está diseñado para acercar a Ucrania a las estructuras euroatlánticas a través de la reforma de la defensa, pero falla en su perspectiva de adhesión, que no es clara. Si bien el AP establece objetivos a largo plazo, la OTAN y Ucrania también se centran en actuaciones a corto plazo por medio de un Diálogo Intensificado (ID). Esta iniciativa hace hincapié en la democratización, la reforma de la defensa y en informar a la población sobre la OTAN. Georgia también cuenta con un ID, además del IPAP. El Plan de Acción para la Asociación para el Establecimiento de Instituciones de Defensa (PAP-DIB) se lanzó en 2004 para trabajar específicamente con los miembros de la PfP en el sur del Cáucaso y Asia central para el establecimiento de instituciones de defensa efectivas y responsables, desde el punto de vista democrático. El PAP-DIB no se acuerda de forma individual entre la OTAN y un miembro, sino que ha de entenderse como un concepto que incluye directrices sobre la democratización de las estructuras de defensa. En cualquier caso, está estrechamente relacionado con el proceso del IPAP que la OTAN mantiene con Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, y Moldavia.

*Este «kit de herramientas» de la PfP no es cerrado, pero sí resume la mayoría de los elementos básicos que la OTAN y los socios tienen a su disposición, y que pueden relacionarse con la democratización de la defensa. Parte de la información presentada aquí se ha extraído de: División de Diplomacia Pública de la OTAN, Guía para la Cumbre de Riga y Susan Pond, 'Understanding the PfP Tool Kit' [Claves para entender las herramientas de la PfP], NATO Review, 1, 2004.

Los documentos del MAP, AP e IPAP que los socios acordaron con la OTAN de forma individual, tienen, todos ellos, claras referencias a los valores democráticos en general, así como otras más específicas a la reforma democrática en la esfera de la defensa. Los documentos comparten grandes similitudes y contienen capítulos que se solapan entre sí. En el MAP y el AP ucraniano, los primeros cinco capítulos tratan sobre temas políticos y económicos, incluido el grado de democracia. El control democrático y el establecimiento de políticas de defensa aparecen, mayoritariamente, en el segundo capítulo que versa sobre temas militares y de defensa. La OTAN valora la evolución de forma más rigurosa en el caso del MAP que en el AP o el IPAP. Asimismo, la condicionalidad del MAP es mucho mayor que en el caso del AP o del IPAP, dada la perspectiva de adhesión que lleva consigo. No obstante, los documentos del IPAP representan un compromiso por parte de los socios de la Pfp. Allanan el terreno a la OTAN para criticar la falta de progreso, de ser necesario, mediante evaluaciones anuales, al tiempo que pueden ofrecer ayuda e influir en la democratización de la defensa. La OTAN trata de generar el entusiasmo necesario para introducir el cambio democrático a través de consultas y la cooperación con los socios que están dispuestos a ello. Asimismo, el compromiso de los socios a través de herramientas como el IPAP o la Pfp amplía las posibilidades con respecto a otras organizaciones internacionales y ONGs que pueden referirse a estos programas.

Los activos de la OTAN

Si la OTAN se vale de distintas herramientas en la Pfp que están también dirigidas a la reforma de las RMC, ¿cómo enfoca la organización la ayuda a estos países para establecer prácticas democráticas en materia de defensa? No hay una respuesta directa a esta pregunta, dado que la ayuda práctica de la OTAN en este terreno es diversificada y algo confusa. La primera razón es que la mayor parte de los programas son llevados a cabo por organizaciones que no forman parte de las estructuras de la OTAN, pero que apoyan sus objetivos. Por

ejemplo, el secretariado de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN se encarga de formar al personal de los parlamentos de los países de la Pfp. Otra organización cercana a la OTAN, pero que no es parte de su estructura, es la Asociación del Tratado del Atlántico (ATA), que está formada por organizaciones civiles de los Estados miembro y países socios que apoyan la política de la OTAN en general. A veces, estas instituciones también participan en programas de educación.

En segundo lugar, la OTAN no tiene un presupuesto sustancial para la promoción de la democracia, y mucho menos, el personal necesario para poner en marcha programas de democratización exhaustivos. El personal internacional civil de la OTAN es reducido si se compara con el de otras organizaciones internacionales activas en esta materia. Por otro lado, sus recursos son limitados en comparación con los de la UE.

Los miembros de la OTAN sí disponen de recursos financieros que pueden utilizar para actividades determinadas relacionadas con la Pfp. Los Estados miembro tienen distintos criterios para conceder sus ayudas para la reforma y reestructuración de las organizaciones encargadas de la defensa en los países socios. La contribución por parte de Estados Unidos a la promoción de la democracia en el seno de la OTAN es destacable. También es digna de mención la actividad de apoyo para la reforma y promoción de la democracia en materia de defensa, con clara referencia a la OTAN, llevada a cabo por los miembros del norte de Europa. Los aliados del sur de Europa, como España o Italia, concentran sus esfuerzos, en mayor medida, en los socios del DM o la ICI. Sin embargo, en este caso, la promoción de la democracia no está en el orden del día de la OTAN, por lo que las ayudas son insignificantes. El énfasis se pone, en su lugar, en el diálogo. Grecia y Turquía desempeñan, igualmente, un papel activo en las reformas en materia de defensa, y centran su atención en los miembros de la Pfp del sur del Cáucaso. Grecia lo hace en Armenia, y Turquía, en Azerbaiyán y Georgia. Estos esfuerzos no se limitan concretamente a los aspectos democráticos de la reforma en materia de defensa, sino que, más bien, abordan las practicalidades técnicas de la reforma y la cooperación militar.

Finalmente, los nuevos miembros de la OTAN, como los países bálticos, Bulgaria, Polonia y Rumania, han pasado a ser promotores de la democracia, en lugar de consumidores de ayudas a la democracia. Su papel es, obviamente, transferir conocimientos sobre cómo poner en marcha la reforma democrática de la defensa, habiéndolo experimentado hace poco ellos mismos.

El personal civil internacional de la OTAN destacado en Bruselas desempeña una función importante en relación con la democratización de las asociaciones. Los datos recogidos a raíz de varias entrevistas con los representantes de dicho personal sugieren que éste tiene tres funciones principales en este sentido. Primero, la OTAN proporciona un marco conceptual (por ejemplo, la iniciativa PAP-DIB) que es adoptado por las organizaciones afiliadas, los Estados miembro y la sociedad civil. Segundo, el personal internacional de la OTAN funciona como coordinador y trata de armonizar las iniciativas por naciones y organizaciones. Esta función constituye un elemento esencial para que la OTAN pueda tener una posición influyente en la promoción de la democracia. Impulsando su capacidad de coordinación, le será posible incrementar su visibilidad en este campo, sin requerir una inversión financiera considerable. Tercero, la OTAN invierte parte de su experiencia haciendo que sus expertos participen en las distintas iniciativas de formación y conferencias.

El trabajo realizado por la OTAN y sus ayudantes bajo el lema de la «promoción de la democracia en la reforma de la defensa» puede dividirse, en general, en tres categorías: (1) asesoría y ayuda directa en materia de políticas; (2) educación y adiestramiento; e (3) investigación y concienciación. En el primer punto, el personal de la OTAN tiene un papel destacado. Todos los años, la Alianza envía a un equipo compuesto por miembros de distintas divisiones a visitar un país socio y evaluar el progreso realizado en los procesos del MAP y el IPAP. El informe preparado por éstos es debatido, en última instancia, por todos los Estados miembro, lo que lo convierte en un tema diplomático en las últimas fases del ciclo. Este trabajo de evaluación incluye distintos elementos de asesoría. Junto a esto, la OTAN cuenta con funcionarios de enlace y equipos de

asesores en distintos países socios. El carácter de estos funcionarios difiere entre los países socios. En algunos países del MAP, los equipos de asesoría de la OTAN trabajan diariamente con el posible miembro, mientras que en algunos estados del IPAP, la organización tan sólo proporciona fondos limitados a una universidad local o a una ONG para montar un pequeño centro de información.

Fuera de las estructuras de la OTAN, si bien siguiendo la línea de los programas PfP en la mayoría de los casos, varios ministerios nacionales de defensa aportan experiencia «a la medida» a los socios de la OTAN. Son, asimismo, los países miembro los que envían expertos a los equipos de asesores y misiones de la organización en el extranjero. No obstante, algunas ONG y organizaciones internacionales pueden proporcionar asistencia directa y asesoría a los países socios. Probablemente el ejemplo más obvio es el Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) de Ginebra, cuya fuente principal de financiación es el gobierno suizo y que podría considerarse la aportación suiza a la paz y seguridad internacionales.

El segundo campo se refiere a la educación y formación por medio del Colegio de defensa de la OTAN y la Escuela de la OTAN. Ambas instituciones educativas actúan bajo el mando militar de la OTAN, lo que deriva en una educación limitada sobre las RCM democráticas. La atención curricular al control civil y el establecimiento de políticas democráticas existe sólo sutilmente, entre líneas. A veces, esto es motivo de irritación entre el personal civil de la OTAN, al que le gustaría que estas instituciones educativas se centraran más en la investigación, y, sobre todo, en el desarrollo de los elementos civiles de los programas PfP. Asimismo, la mayoría de los países miembro y socios envían, sobre todo, a su personal militar para asistir a estos cursos, si bien estos también están dirigidos al personal civil que trabaja en organizaciones de defensa y otras agencias de seguridad. Junto a estos programas, que carecen de grandes elementos para la democratización, existen también otros institutos educativos que se diferencian de la OTAN, aunque apoyan los esfuerzos de democratización de la Alianza. El más

notable entre ellos es el Centro George C. Marshall, fundado por alemanes y estadounidenses, y ubicado en Alemania, que apoya a las instituciones para una defensa democrática y centra parte de su atención a este tema tanto en sus actividades de investigación, como en su currículo.

Por otro lado, existen muchas otras iniciativas de formación a menor escala por parte de las ONG de los estados miembro que trabajan bajo el auspicio de la Alianza. Un ejemplo es el Centro Europeo de Estudios de Seguridad (CESS), que forma tanto a civiles, como a militares en las prácticas democráticas en el campo de la defensa, y que está subvencionado por el gobierno de los Países Bajos. Esta iniciativa de formación fue designada, en el caso de Ucrania, como la aportación de los Países Bajos al programa de desarrollo de la OTAN.²⁷ Este tipo de iniciativas, donde la OTAN y otras instituciones educativas trabajan con un mismo fin, ha de estar mejor coordinado. La OTAN trabaja actualmente en el establecimiento de una iniciativa para la Educación y Formación para la Reforma de la Defensa (EFR) que estaría llamada a convertirse en el mecanismo a disposición de los países socios que quieren poner en marcha reformas coherentes con el PAP-DIB. Los representantes de la OTAN, de las instituciones formativas y de la sociedad civil han dado ya un primer paso, si bien algo tímido, bajo el nombre de «Amigos del PAP-DIB», que se reúnen, de vez en cuando, para coordinar su trabajo y formar una red de instituciones de formación. Otra iniciativa similar, aunque más veterana, es el Consorcio PfP financiado por el Centro Marshall, que trabaja conforme al «espíritu del PfP» y tuvo un papel fundamental en la coordinación del desarrollo del currículo.

En tercer lugar, los esfuerzos de la OTAN para la promoción de la democracia también pueden enmarcarse en la investigación y la concienciación. En este sentido, la OTAN trabaja a través de la División de Diplomacia Pública, que dispone de fondos para la investigación en su «Programa de seguridad a través de la ciencia», y para la concienciación, a través del co-patrocinio de

conferencias, seminarios y mesas redondas en los países socios. En el primer caso, el énfasis se pone, claramente, en la investigación científica y en menor medida, en enfoques cualitativos a la democratización de la defensa, mientras que, en el último caso, se establece que «el programa de información de la OTAN está dirigido, sobre todo, a fomentar el debate público en los Países Socio en relación con una amplia gama de temas relacionados con la seguridad para englobar la aportación de la OTAN a la seguridad europea, incluido el control democrático de las fuerzas armadas y los principios de la reforma de la defensa».²⁸ La idea principal, tanto en la investigación como en el fomento del diálogo, es que las instituciones de la sociedad civil de los países aliados colaboren de forma intensa con aquéllas de los países socios. De esta forma, la OTAN pretende reforzar la seguridad mediante la cooperación y la participación. No obstante, lo que reviste mayor importancia, en este caso, es el hecho de que desea crear robustas sociedades civiles en países socios que puedan contribuir al establecimiento de políticas de defensa y un mecanismo de control informado.

En la mayoría de los casos, el trabajo de los gobiernos y las sociedades civiles en el área del Atlántico Norte en estos tres campos está ligada a los esfuerzos de la OTAN para ayudar a democratizar las RCM en los países socios. Todos los esfuerzos conjuntos tratan de ajustar las estructuras de defensa de estos países a la línea euroatlántica, utilizando el formato PfP de la OTAN, tanto a nivel de contexto como de objetivo. En muchos casos, es difícil hacer una distinción clara entre la democratización de las RCM por parte de la OTAN y lo que debería atribuirse a Estados miembro u ONG particulares. Es importante que la OTAN, primero, desempeñe una función de iniciación por medio del establecimiento de marcos, tomándose su tarea de coordinación con seriedad. La OTAN depende de la disponibilidad de sus miembros para contribuir financiera y prácticamente en la promoción de la democracia y su aportación es, en última instancia, tan poderosa como el propio deseo de sus miembros en esta materia.

²⁷ Programa Starlink del Centro Europeo de Estudios de Seguridad (CESS) en los Países Bajos, <http://www.cess.org/programmes/current/view/?id=5>.

²⁸ Programas de co-patrocinio con los países socios, División de Diplomacia Pública de la OTAN, <http://www.hq.nato.int/structur/oip/sponsors/intro.htm>.

La cumbre de Riga

Las estrategias y los instrumentos de la OTAN fueron sometidos a debate durante la cumbre de Riga celebrada en noviembre de 2006. Los tres temas principales en la agenda de los 26 jefes de estado que se reunieron eran las operaciones, la transformación de la defensa y el compromiso político de la OTAN.²⁹ Con respecto al primer tema, la misión de la ISAF en Afganistán eclipsó todo el evento. A pesar de las repetidas advertencias de que el futuro, e incluso la propia existencia de la OTAN, estaba en juego, muchos miembros se mostraban o bien vacilantes o bien poco dispuestos a comprometer tropas para intervenir en el problemático país de Asia central. Un aspecto positivo fue el acuerdo alcanzado para eliminar un número considerable de los trámites procesales nacionales que han hecho que la actuación de la ISAF en situaciones de emergencia sea menos fiable. En relación con la transformación de la defensa, se hicieron avances, aunque la cumbre se utilizó, principalmente, como plataforma para anunciar la existencia de la Fuerza de Respuesta de la OTAN. En cuanto al compromiso político, se trató el tema de la ampliación y las asociaciones. Con respecto a la promoción de la democracia, tanto en sentido general, como en el campo concreto de las RCM, los planes presentados y las decisiones adoptadas fueron escasas. Aunque se emplearon con frecuencia términos como «valores compartidos» o «democracia», no salieron del plano retórico, quedando desprovistos de iniciativas concretas. Esto contrasta con lo ocurrido en la cumbre de Estambul de 2004, en la que casi ni se mencionó el tema de la democracia, pero en la que se establecieron la asociación ICI y el concepto PAP-DIB.

Con respecto a la ampliación, no se hicieron nuevos llamamientos, aunque la «política de puertas abiertas» dirigida a los estados democráticos europeos permanece en vigor. La principal preocupación de la OTAN en este sentido se refiere a Georgia y Ucrania. Ambos paí-

ses sufrieron cambios radicales en 2003 y 2004, con la llegada de gobiernos que identificaron, entre sus principales prioridades, la democratización y la integración euroatlántica. En el caso de Georgia, algunos aliados, principalmente Italia y Estados Unidos, hicieron patente su interés por un posible MAP. Sus argumentos eran que la adhesión de Georgia tendría importancia estratégica porque daría acceso a los miembros de la Alianza a una región rica en recursos energéticos, y, al tiempo, se estaría ayudando a Georgia a consolidar su frágil democracia.³⁰ No obstante, las relaciones de Georgia con Rusia, socio estratégico de la OTAN, se deterioraron en 2006 y la tensión sobre Abjasia y Osetia del sur, ambas regiones fronterizas con Georgia, aumentó. Mientras tanto, se celebraron elecciones en Ucrania, que implicaron un retroceso con respecto a la Revolución Naranja de Viktor Yushchenko, de tendencia pro-occidental. Para la OTAN, lo ocurrido en ambos países (que puso en suspenso la consolidación democrática) vino como caído del cielo, según afirmó un cargo de la Organización. Habían sido varios los miembros que se habían resistido a ofrecer un MAP a ambas naciones y ahora, tenían los argumentos para posponerlo. No obstante, la OTAN aún necesita determinar si estos países serán bienvenidos a medio plazo y con qué condiciones: su importancia estratégica o sus credenciales democráticas.

En el caso de las asociaciones, es de notar que se invitó a BH, Montenegro y Serbia a unirse a la Pfp. Los tres países se adhirieron a la asociación al mismo tiempo para no fomentar rivalidades que pudieran tener efectos adversos en los procesos de reforma. Fue únicamente en el último momento y por insistencia de Estados Unidos que todos los miembros accedieron a la entrada de Serbia. La condición previa por la que se exigía la entrega del General Mladic, en primer lugar, a La Haya cayó en saco roto, con la esperanza de que este gesto fuera visto positivamente por los serbios y eligieran así a un partido democrático en las elecciones

²⁹ Jaap De Hoop Scheffer, 'Reflections on the Riga Summit' [Reflexiones sobre la Cumbre de Riga], *NATO Review*, 4, 2006.

³⁰ Julianne Smith (autor principal), 'Transforming NATO (...again). A Primer for the NATO Summit in Riga 2006' [Transformando la OTAN...una vez más: Manual para la Cumbre de Riga de la OTAN de 2006], *Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales*, noviembre de 2006, p. 20. http://www.csis.org/media/csis/pubs/061114_nato_primer.pdf.

dos meses después de la cumbre. La condicionalidad de la OTAN había fallado. Aún está por ver si la organización sabrá hacer un buen uso de la entrada de Serbia en la PfP para fomentar en mayor medida la democratización de las estructuras de defensa del país. El caso de Montenegro fue también peculiar, dado que se le ofreció la entrada en la PfP, pero casi ni contaba con fuerzas armadas, ni un ministerio de defensa propiamente dicho con el que entablar una cooperación. La PfP debería verse como parte del camino de la integración euroatlántica que desea seguir Montenegro. Este pequeño país resulta interesante para la OTAN porque en él tiene la oportunidad de establecer estructuras de defensa democráticas desde cero.

En Riga se afirmó que la OTAN «desarrollará plenamente el potencial político y práctico de los programas de cooperación existentes». No se acordaron nuevas iniciativas, a pesar de los debates internos y los estudios que sugieren una reestructuración de su política de asociaciones para ajustarla más a los objetivos y hacer que sea más fácil de abarcar por parte de los socios.³¹ Surgieron otras voces que instaban al establecimiento de una asociación global y el fin de la incómoda noción de «países de contacto». Los miembros de esta nueva asociación incluirían naciones como Australia y Japón, que pueden presumir de prácticas democráticas respetadas y consolidadas y unas fuerzas armadas modernas. El debate sobre la constitución, por parte de la OTAN, de asociaciones globales se encuentra aún en pañales y aún no se ha reflexionado sobre ello con precisión. Habrá que darle cuerpo a la política de asociaciones cuando los miembros comiencen a debatir sobre la creación de un nuevo Concepto Estratégico, que el Secretario General espera tener preparado para el año 2009 con el fin de reemplazar la versión, ya anticuada, de 1999.

³¹ En este caso, resulta ilustrativo un ejercicio polaco que se centra, principalmente, en la PfP llevado a cabo por el Centro de Estudios Orientales (CES), *NATO and its partners in Eastern Europe and Southern Caucasus* [La OTAN y sus socios en Europa del este y el sur del Cáucaso], Proyecto del CES 'NATO's new role in the NIS area' [El nuevo papel de la OTAN en la zona NEI] (Varsovia, Diciembre de 2003) y más recientemente, una contribución extensiva que se centra en todas las asociaciones de la OTAN en: Carlo Masala y Katariina Saariluoma, 'Renewing NATO's Partnerships: Towards a Coherent and Efficient Framework' [La renovación de las asociaciones de la OTAN: Hacia un marco de referencia coherente y eficiente], Presentación, Roma: División de investigación del Colegio de defensa de la OTAN, mayo de 2006.

El nuevo compromiso relacionado con la democratización del que se habló en la declaración de Riga, se centra en la formación dada por la OTAN, en última instancia, a los socios del DM y de la ICI. Con el lanzamiento de la Iniciativa de Cooperación para la Formación (TCI), los planes de la OTAN son establecer una Facultad para Oriente Medio en el Colegio de Defensa de la OTAN y considerar, posteriormente, el establecimiento de un Centro de Cooperación para la Seguridad en la región. La propuesta fue sugerida por Estados Unidos, Italia y Noruega y entrañaría, asimismo, el adiestramiento de los oficiales militares en RCM democráticas.³² Este sería un interesante punto de partida para abordar el tema de la democracia y la defensa de forma práctica, a través de la formación. Pero la propuesta era vaga sobre su posible puesta en marcha y varios cargos de la OTAN afirman que ni se cuentan con los fondos, ni con el personal necesarios para seguir hacia adelante con las propuestas de formación de Riga. En el seno de la OTAN no hay duda de cuáles son los objetivos reales en los países de Oriente Medio y del Mediterráneo, ni de cuánto está dispuesta a invertir la organización en estas iniciativas. Así pues, si bien el documento de Riga establece que «la participación de los socios del DM y del ICI en las herramientas de asociación que están actualmente a disposición de los países del EAPC» está entre los asuntos a tratar, la realidad es que se ha prestado poca atención a cómo se llevaría a cabo su seguimiento en la práctica.³³ Por el momento, los mecanismos como el IPAP, y los conceptos como el PAP-DIB no parecen ser aplicables en estas regiones.

En el caso de las operaciones de la OTAN en Afganistán y Kosovo, destaca la mención a la democratización. En Kosovo, la OTAN debería, de hecho, contribuir al «establecimiento de un sistema de seguridad que esté democráticamente controlado».³⁴ No obstante, para poder hacerlo necesitará contar con suficiente personal civil, algo de lo que carece en este momento. La misión de la KFOR no está bien prepa-

³² J. Smith (2006), *op. cit.*, p. 23.

³³ Declaración de la Cumbre de Riga de la OTAN, 29 de noviembre de 2006, Riga, punto 13. <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm>.

³⁴ *Ibid.*, punto 9.

rada para abordar las RCM y el control democrático. Lo más probable es que Kosovo obtenga un nuevo estatus (tal vez independiente) en 2007, lo que, a su vez, hará que la transformación del actual KPC en un establecimiento de defensa sea un desafío importante. Cuando esto se haga patente, la OTAN debería mantener su promesa de ayuda y es posible que tenga que considerar su inclusión en la PfP. En Afganistán, la Alianza afirmó que «el Gobierno afgano y la OTAN trabajan en sintonía para desarrollar instituciones de defensa controladas democráticamente».³⁵ Sus actividades en este sentido han sido casi inexistentes. Son las naciones que contribuyen de forma individual las que más trabajan en el establecimiento de las instituciones. En concreto, Estados Unidos se ha centrado en las fuerzas armadas y los establecimientos de defensa. En el caso de que la OTAN fuera capaz de estabilizar Afganistán, también podría comenzar a contribuir a la democratización. Una división de funciones donde Estados Unidos establezca y adiestre al ejército afgano, y la OTAN envíe equipos de asesores que ayuden en el establecimiento de instituciones, incluidos los temas relacionados con las RCM, sería de gran beneficio.

Conclusiones

A la OTAN aún le queda mucho por hacer antes de la próxima cumbre de 2008, por no hablar de la propia transformación de la organización. Junto a la misión de gran envergadura que supone Afganistán, surgen nuevos temas, como la seguridad energética y las preocupaciones medioambientales. No obstante, en cuanto a la promoción de la democracia a través de las reformas en materia de defensa, quedan todavía muchos asuntos pendientes que merecen atención: el proceso de ampliación, que exige mayor claridad en relación con las credenciales democráticas; la revisión de las asociaciones; y el éxito de las operaciones para preparar el terreno a la democratización. En estos tres compromisos, la democratización está presente a dis-

tintos niveles. La OTAN debería luchar por la reforma de las relaciones civiles y militares democráticas con la misma intensidad (y, en algunos casos, prestando más atención) empleada en el pasado para la cooperación y establecimiento de la división justa del trabajo entre la UE, la OSCE y otros. Esto también debería reflejarse en el nuevo Concepto Estratégico de la OTAN.

En general, la ampliación tras la Guerra Fría con la entrada de diez nuevos miembros suele considerarse un éxito. La democratización posterior de estos países es obra, en gran parte, de la OTAN, especialmente debido al papel de la organización en la creación de un entorno estable y la democratización de las relaciones civiles y militares. De esta presentación pueden extraerse cinco desafíos. Primero, la OTAN debe decidir si, en principio, está dispuesta a ampliarse a Georgia y Ucrania y, posteriormente, a otros participantes del IPAP. En este sentido, han de ponderarse las consideraciones estratégicas y las credenciales democráticas. En cuanto a las asociaciones, la OTAN debe decidir si invierte en el DM y el ICI, incluida la democracia, o si mantiene estas iniciativas al nivel actual de diálogo y cooperación militar. Tercero, a la OTAN le convendría revisar su sistema de asociaciones para ajustarlo mejor a sus propias necesidades y los deseos de sus socios. Un conjunto simplificado y más inteligible de herramientas PfP también sería bien acogido. Si la OTAN se pone en marcha ahora, podrían adoptarse medidas concretas durante la cumbre de Bucarest de 2008. El cuarto desafío se refiere a la reforma de las RCM. En este punto, la OTAN podría extender la iniciativa del PAP-DIB como régimen de lo que considera gestión de una defensa democrática. No sólo debería aplicarse al Cáucaso y Asia Central, sino también a los miembros que lo soliciten y los socios del DM y el ICI que quieren acelerar su cooperación con la OTAN. Finalmente, y en relación con este último punto, podría reforzarse la capacidad de coordinación de la OTAN para acercar a los gobiernos, las organizaciones internacionales, las instituciones educativas y las ONGs para poner en marcha programas de ayuda, formación, educación y concienciación en países socios. En la sede de la OTAN ya se está realizando un buen trabajo en este sentido que podría ampliarse.

³⁵ Ibid., punto 5.

La promoción de la democracia por parte de la OTAN no es tanto, por ello, una misión, como un efecto secundario positivo. Las operaciones militares, la ampliación y las asociaciones pueden considerarse misiones, mientras que la democratización es parte de ellas en distinta medida. Si bien es cierto que la seguridad y la estabilidad favorecen la democratización y ambas pueden considerarse condiciones previas a ella, los esfuerzos de la OTAN para la democratización no suponen simples externalidades positivas. La OTAN exige a sus aspirantes un cambio democrático y promueve, de forma activa, unas RCM democráticas en los países socios. Actualmente, la OTAN se enfrenta a retos distintos a los que tuvo que resolver a principios de los años 1990, cuando la ampliación era una de sus principales prioridades. La organización ha pasado a ser global y se enfrenta a nuevas circunstancias, retos y dificultades. La voluntad para sobrevivir y seguir siendo relevante, presentándose como una organización política y salir de su «ámbito de acción» también entraña ciertos riesgos. La OTAN solo podrá permanecer unida y mantener su influencia si hace de los valores democráticos su motor. Su fortaleza reside en su capacidad para combinar una acción militar sólida con un poder suave, mediante ideas democráticas sobre cómo gestionar el negocio de la defensa. A veces, las consideraciones estratégicas anulan los intereses democráticos. La OTAN debería tratar de no comprometer demasiado la democracia en favor de la estrategia. Después de todo, es la democracia lo que une a los nuevos y actuales miembros y lo que hace que la Alianza transatlántica funcione.

Lista de abreviaturas

AP	Plan de Acción (<i>Action Plan</i>)
ATA	Asociación del Tratado del Atlántico (<i>Atlantic Treaty Association</i>)
BH	Bosnia-Herzegovina
CdE	Consejo de Europa
CESS	Centro Europeo de Estudios de Seguridad
DCAF	Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (<i>Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces</i>)
DM	Diálogo Mediterráneo (<i>Mediterranean Dialogue</i>)
DR	Reforma de la defensa
EAPC	Consejo de Asociación Euroatlántico (<i>Euro-Atlantic Partnership Council</i>)
EAPWP	Plan de Trabajo de la Asociación Euroatlántico (<i>Euro-Atlantic Partnership Work Plan</i>)
EFR	Educación y Adiestramiento para la Reforma de la Defensa (<i>Education and Training for Defence Reform</i>)
ENP	Política Europea de Vecindad (<i>European Neighbourhood Policy</i>)
ESDP	Política Europea de Seguridad y Defensa (<i>European Security and Defence Policy</i>)
ICI	Iniciativa de Cooperación de Estambul (<i>Istanbul Cooperation Initiative</i>)
ICP	Programas individuales de cooperación (<i>Individual Cooperation Programmes</i>)
ID	Diálogo Intensificado (<i>Intensified Dialogue</i>)
IPAP	Plan de Acción Individual de Asociación (<i>Individual Partnership Action Plan</i>)
IPP	Programa Individual de Asociación (<i>Individual Partnership Programme</i>)
ISAF	Fuerza Internacional de Ayuda a la Seguridad (<i>International Security Assistance Force</i>)
KFOR	Fuerza para Kosovo (<i>Kosovo Force</i>)
KPC	Cuerpo de Protección de Kosovo (<i>Kosovo Protection Corps</i>)
MAP	Plan de Acción para la Adhesión (<i>Membership Action Plan</i>)
NATO PA	Asamblea Parlamentaria de la OTAN (<i>NATO Parliamentary Assembly</i>)
NDC	Colegio de Defensa de la OTAN (<i>NATO Defense College</i>)
NRC	Consejo OTAN-Rusia (<i>NATO-Russia Council</i>)
NUC	Comisión OTAN-Ucrania (<i>NATO-Ukraine Commission</i>)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (<i>Organisation for Security and Co-operation in Europe</i>)
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAP-DIB	Plan de Acción para la Asociación para el Establecimiento de Instituciones de Defensa (<i>Partnership Action Plan Defence Institution Building</i>)
PAP-T	Plan de Acción de Asociación para el Terrorismo (<i>Partnership Action Plan Terrorism</i>)
PARP	Proceso de planificación y revisión (<i>Planning and Review Process</i>)
PfP	Asociación para la Paz (<i>Partnership for Peace</i>)
RCM	Relaciones cívico-militares
SEEI	Iniciativa para el sureste de Europa (<i>South East Europe Initiative</i>)
SFOR	Fuerza de estabilización para Bosnia-Herzegovina (<i>Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina</i>)
SSR	Reforma del Sector Seguridad (<i>Security-sector Reform</i>)
TCI	Iniciativa de Cooperación de Adiestramiento de la OTAN (<i>NATO Training Cooperation Initiative</i>)
TCP	Programa de Cooperación a Medida (<i>Tailored Co-operation Programme</i>)
TPIY	Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia
UE	Unión Europea

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 38** El papel de la OTAN en la reforma democrática, **Jos Boonstra**, Mayo de 2007
- 37** El Estado de América Latina ¿Fallido o en proceso de formación?, **Laura Tedesco**, Mayo de 2007
- 36** ¿Trabajo inconcluso? Ampliación hacia el Este y Condicionalidad Democrática, **Geoffrey Phidham**, Abril de 2007
- 35** Brasil en las Américas: ¿Una potencia regional pacificadora?, **Susanne Gratius**, Abril de 2007
- 34** Bielorrusia: Entre Rusia y Occidente, **Balazs Jarabik and Alastair Rabagliati**, Marzo de 2007
- 33** Europa y Rusia, más allá de la energía, **Kristina Kausch**, Marzo de 2007
- 32** Nuevos gobiernos, ¿nuevas direcciones en las políticas exteriores europeas?, **Richard Youngs (Editor)**, Enero de 2007
- 31** La Refundación del Estado en Bolivia, **Isabel Moreno y Mariano Aguirre**, Enero de 2007
- 30** Crisis del Estado y dominios civiles en África, **Mariano Aguirre y David Sogge**, Diciembre de 2006
- 29** Democracy Promotion and the European Left: Ambivalence Confused?, **David Mathieson and Richard Youngs**, December 2006
- 28** Promoting Democracy Backwards, **Peter Burnell**, November 2006
- 27** Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI, **Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda**, Septiembre de 2006
- 26** Cuando más es menos: contribuir a la construcción del Estado en Afganistán, **Astri Suhrke**, Septiembre de 2006
- 25** The Crisis in Timor-Leste: Restoring National Unity through State Institutions, Culture, and Civil Society, **Rebecca Engel**, August 2006
- 24** Misión de la ONU en la República Democrática del Congo: Imponer y consolidar la paz más allá de la elecciones, **Luis Peral**, Julio de 2006
- 23** Angola: La “buena gobernanza” global también es necesaria, **David Sogge**, Junio de 2006
- 22** La recuperación del conflicto armado: Lecciones aprendidas y próximos pasos para mejorar la asistencia internacional, **Megan Burke**, Abril de 2006
- 21** Democracia y Seguridad en Oriente Medio, **Richard Youngs**, Marzo de 2006
- 20** Defining ‘Terrorism’ to Protect Human Rights, **Ben Saul**, February 2006
- 19** Failing States or Failed States? The Role of Development Models: Collected Works; **Martin Doornbos, Susan Woodward, Silvia Roque**, February 2006
- 18** Facing the Victims in the Global Fight against Terrorism, **Jessica Almqvist**, January 2006
- 17** Transition and Legitimacy in African States: The cases of Somalia and Uganda **Martin Doornbos**, December 2005

DOCUMENTOS DE TRABAJO

- 16 The United Nations' Responsibility towards Victims of Terrorist Acts, Irune Aguirrezabal Quijera, November 2005
- 15 Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción, Luis Peral, Octubre de 2005
- 14 ¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba, Susanne Gratius, Octubre de 2005
- 13 Alliance of Civilisations: International Security and Cosmopolitan Democracy, Kristina Kausch and Isaías Barreñada, October 2005
- 12 Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect, Carlos Espósito and Jessica Almqvist, September 2005
- 11 Reforma política y perspectivas para una transición democrática en el Golfo Pérsico, Jill Crystal, Julio de 2005
- 10 Agresión, crimen de agresión, crimen sin castigo, Antonio Remiro Brotóns, Junio de 2005
- 9 España y el Magreb durante el segundo mandato del Partido Popular. Un período excepcional, Laura Feliú, Mayo de 2005
- 8 Los instrumentos de la UE en la prevención y gestión de conflictos, Javier Niño Pérez, Abril de 2005
- 7 Contribución española a la construcción de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción, Luis Peral, Abril de 2005
- 6 España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?, Richard Gillespie, Abril de 2005
- 5 ¿Cómo juzgar a los acusados de actos de terrorismo?, Jessica Almqvist, Marzo de 2005
- 4 Reflexiones sobre la reforma del Servicio Exterior de España, Carlos Espósito, Febrero de 2005
- 3 El Islam político: ¿está listo para comprometerse?, Emad El-Din Shahin, Febrero de 2005
- 2 El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?, Richard Youngs, Enero de 2005
- 1 A proposal for governance of the Gaza strip in the context of the announced Israeli withdrawal, CITPax, an initiative of Shlomo Ben-Ami, November 2004

FRIDE

Conforme la OTAN ha ido pasando de ser una alianza primordialmente militar a desempeñar papeles de naturaleza más política, se ha hecho conveniente reflexionar sobre su influencia en los procesos de democratización. A primera vista, puede parecer incongruente incluso el mero hecho de deliberar sobre la importancia que puede tener una organización que es esencialmente militar en la promoción de la democracia. Sin embargo, la entrada de nuevos países miembro en la OTAN ha estado condicionada, con frecuencia, al cumplimiento de ciertos criterios democráticos por parte de los aspirantes. Por otra parte, la asistencia técnica proporcionada conforme a la Asociación Para la Paz (*Partnership for Peace*, PfP, por sus siglas en inglés) y otros programas se centra, cada vez más, en la reforma de las relaciones de carácter civil y militar. Por ello, se hace necesaria una evaluación sobre si la OTAN ha influido positivamente en la democratización de distintas regiones, o si su impacto en la liberalización política ha sido marginal, o incluso, negativo. En este trabajo sostenemos que las políticas de la OTAN dejan entrever, cada vez más, su apoyo a la democracia, pero que el papel de la organización en la promoción de ésta se ve limitado por una serie de consideraciones estratégicas, y es, en la mayoría de los casos, un efecto secundario indirecto derivado de otros objetivos relacionados, sobre todo, con las reformas en materia de defensa.

www.fride.org