

CAPÍTULO CUARTO

ALCANCE Y MODALIDADES DE LA ACCIÓN DE LA OTAN EN EL ÁMBITO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD (RSS) Y EL BUEN GOBIERNO

ALCANCE Y MODALIDADES DE LA ACCIÓN DE LA OTAN EN EL ÁMBITO DE LA REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD (RSS) Y EL BUEN GOBIERNO (RSS/G)

LUÍS PERAL FERNÁNDEZ

CARACTERES DE LA ACCIÓN DE RSS DESARROLLADA O AUSPICIADA POR LA OTAN: NORMATIVIDAD IMPLÍCITA, *CONDICIO- NALIDAD DEMOCRÁTICA* Y REFORMA DE LA DEFENSA

La OTAN ha encontrado en la acción de apoyo a la RSS y al buen gobierno de los Estados que aspiran a replicar el modelo de democracia occidental una plena justificación de su existencia en la época posterior a la guerra fría. Esta vinculación entre seguridad y democracia, que progresivamente difumina y expande los límites del concepto de seguridad, tiene reflejo también en el argot de los especialistas: a las siglas correspondientes a la expresión reforma del sector seguridad en inglés, algunos analistas añaden ya la G de *governance*, de modo que el acrónimo SSR/G comienza a hacer fortuna. En el fondo late, en efecto, un problema de prioridades, o tal vez de *enfoque*. Según el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el apoyo de los donantes a la RSS «... seeks to increase the ability of partner countries to meet the range of security needs within their societies in a manner consistent with democratic norms and sound principles of governance and the rule of law». Pero a veces parece, y sobre todo así se desprende a veces de la acción de la OTAN, que la gobernabilidad y la democracia son exigencias de la seguridad en vez de a la inversa.

Sea como fuere, cabría alegar en descargo de la OTAN que el orden de factores no siempre altera el producto. Cuando la OTAN exige a los Estados que desean formar parte de su estructura que el parlamento nacional y los jueces ejerzan control efectivo sobre la acción de los cuerpos y fuerzas de seguridad, o cuando fomenta a través de sus acuerdos de asociación que las fuerzas armadas conozcan y respeten el Derecho Humanitario, está contribuyendo a la creación y aplicación efectiva de estándares

jurídicos internacionales en materia de RSS y democracia. Ninguna organización tiene más impacto hoy en la puesta en marcha y en el contenido de los procesos de RSS –al menos en esta perspectiva en la que prima la seguridad democrática– emprendidos por los aspirantes a su membresía. Sin embargo, dejando a un lado los casos en que la Alianza lidera operaciones internacionales sobre el terreno –KFOR por ejemplo en Kosovo, o ISAF en Afganistán– o promueve marcos concretos de RSS –Irak es el caso más reciente–, esta labor normativa implícita no es bien conocida por la opinión pública, al menos en comparación con la desarrollada por otros actores como la UE.

Las organizaciones y organismos internacionales cuya acción incide en la SSR, bien diseñan y ejecutan programas de apoyo específicos, o bien contribuyen a establecer estándares normativos internacionales; e incluso algunos, como la UE, realizan ambas funciones de modo simultáneo. Además, la contribución de las organizaciones internacionales a la creación de normas internacionales puede realizarse a través de un proceso formalizado –tal como suele ocurrir con las normas *ad intra*–, o bien puede consistir en la reiteración de una serie de actos a lo largo del tiempo, que configuran el llamado *soft-law* y pueden o no incluir directrices inicialmente sin valor jurídico formal, y que en su caso dan lugar a la cristalización de costumbres internacionales. Pues bien, la principal acción de la OTAN en el ámbito de la RSS y el buen gobierno hasta el momento se inscribe en esta última modalidad. A través del diálogo y la condicionalidad, la OTAN desarrolla, en efecto, una función normativa implícita menos visible, pero a veces más eficaz, que la realizada a través de proyectos clásicos de cooperación al desarrollo.

Sólo algunos principios propios de la RSS aparecen explícitamente recogidos en los documentos oficiales de las cumbres de la OTAN, tales como la necesidad de que el ejecutivo debe «cooperar» con el parlamento y con las fuerzas de seguridad, o que éste debe realizar una «efectiva supervisión» junto con el parlamento y la judicatura de la actuación de las fuerzas de seguridad. En contraste, organizaciones como la OSCE –Código de Conducta sobre los aspectos político-militares de la seguridad– o el ECOWAS –Código de Conducta para las fuerzas y cuerpos de seguridad de África Occidental, que se inspira en el primero– han elaborado directrices explícitas sobre la RSS. Esas directrices, también las implícitas, contribuyen a establecer un marco general común, o un *enfoque* de la acción de apoyo internacional, que a través de la RSS desemboca en exigencias democráticas cuya violación permitiría la condicionalidad respecto por

ejemplo de la membresía –y que incluso podría legitimar la expulsión del incumplidor– de los organismos regionales.

El ámbito de acción que podríamos describir como RSS vinculada al buen gobierno contribuye a definir, en efecto, una serie de normas y principios jurídicos emergentes, que están siendo objeto de una rápida expansión a través de la acumulación de precedentes. En buena medida, la RSS es por tanto una concreción del principio democrático en el marco del Derecho Internacional (vid ad ex «Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World»), una de cuyas últimas manifestaciones visibles ha sido la creación de un Fondo para la Democracia en 2005, con ocasión de la Cumbre sobre la Reforma de la ONU. Pero, por esa misma razón, la RSS no aporta sino una nueva perspectiva y un nuevo objetivo específico a las acciones de consolidación institucional que vienen realizándose, sobre todo desde finales de la guerra fría, en Estados frágiles y en Estados en transición hacia la democracia con el apoyo de la comunidad internacional.

Si el enfoque que propugna la OTAN consiste en exigir el sometimiento de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado al control democrático, para lo cual es preciso crear instituciones democráticas en el Estado o reformar las existentes, habríamos llegado por un camino distinto –y más largo– a una conclusión muy poco novedosa. Mantener ese enfoque y no aplicar la condicionalidad en situaciones de violación grave de derechos humanos en las que no intervengan los estamentos de la seguridad del Estado resultaría cuando menos ilegítimo en el marco del ordenamiento internacional. No es sin embargo fácil concebir una situación de violación colectiva y grave de derechos en la que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado no estén implicados por acción u omisión. Así, el énfasis en la eficacia y el control democráticos de la actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado como garantía última de respeto de los derechos humanos –derechos que han de ser respetados por ellos y que a ellos corresponde hacer respetar– ofrece una interesante perspectiva práctica. En efecto, el énfasis en la seguridad así entendida está vinculado a la efectiva aplicación del concepto –que podría de este modo comenzar a concretarse– de *seguridad humana*; es decir, permite identificar a los integrantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado como destinatarios primarios y concretos de las acciones de cooperación internacional, dirigidas –porque no cabe concebir otra finalidad– a garantizar de forma efectiva el cumplimiento de los derechos humanos de la población.

En este marco conceptual ha de inscribirse, en mi opinión, la acción normativa implícita de la OTAN, pese a las objeciones que puedan al carácter omnicomprendivo del concepto subyacente de seguridad. Entre las críticas más frecuentes –y en este caso la acción de la OTAN tiene un especial carácter simbólico–, se afirma que la RSS es simplemente resultado de un consenso de los Estados occidentales desarrollados que se habría convertido en una imposición al resto de los Estados. Tampoco la crítica es nueva, pero sí pone de manifiesto la necesidad de una mayor implicación de la ONU en esta dimensión normativa, de modo que los Estados menos desarrollados participen en la gestación del consenso en pie de igualdad, y no sólo como beneficiarios de acciones de apoyo a la RSS. La OTAN ha recibido también críticas por no haber conferido prioridad a la participación activa de los actores locales en el diseño de las reformas –tendencia que se generaliza en el marco de la cooperación al desarrollo a finales de los 90 del siglo pasado–, de modo que hagan suyas –la expresión en inglés es *ownership*– las directrices internacionales en materia de RSS y buen gobierno. La imposición de modelos –aún con apariencia de *ownership*– y la condicionalidad –aunque se trate en este caso de una condicionalidad limitada a la adhesión– no son, desde luego, los mejores instrumentos de la cooperación internacional. Sólo los esfuerzos por inscribir la acción normativa y de apoyo a la RSS en el marco de la promoción y protección efectivas de los derechos humanos –como realización concreta de la seguridad humana– contribuirían a neutralizar estas críticas. Y es imprescindible incorporar de modo efectivo a los Estados beneficiarios al proceso de creación de normas y de diseño de programas de ejecución de la RSS. En otro caso, la condicionalidad respecto del cumplimiento por parte de las fuerzas armadas del Estado candidato de los «estándares de la OTAN», unos estándares implícitos que no siempre están claros ni se aplican con igual vara de medir, equivale a una discrecionalidad tal vez legítima, pero paradójica y preocupantemente ajena al proceso normativo de cristalización del principio democrático en el que se asienta el concepto de RSS y la idea misma de condicionalidad.

Junto a esta labor de impulso a la formación de principios generales en la perspectiva de la seguridad, la OTAN desempeña una labor más concreta de impulso a la adopción y aplicación de planes de reforma de la defensa, incluida la creación y reforma de instituciones relacionadas con la defensa y su control. La OTAN ha desarrollado esta aportación más acorde con su mandato tradicional a través de exigencias de control democrático (civil) de las fuerzas armadas y de *transparencia* y rendición de cuentas; a través de la promoción de la profesionalización del sector de la

seguridad, que incluye la adecuada dimensión de las fuerzas y cuerpos de seguridad y los derechos de los principales actores; y a través de la insistencia en la cooperación entre las agencias relevantes y los Estados en el ámbito de la seguridad.

La Cumbre de Praga de 2002 representa el punto de partida de la gran adaptación de la OTAN, que oficialmente se denomina *transformación*, a los nuevos tiempos. La Declaración de esta Cumbre tiene una importancia crucial respecto de la ampliación de la concepción de la RSS auspiciada por la OTAN en sus dos dimensiones básicas: por un lado, apoyo técnico y financiero, e impulso político, a las reformas de más amplio espectro de los Estados candidatos y asociados; y, por otro, aportaciones concretas de los Estados miembros a las misiones internacionales de la OTAN. En Praga quedó establecida por ejemplo la estructura básica de los Planes de Acción para la adhesión de candidatos, y que en realidad contienen compromisos relacionados con la RSS que han de ser respetados a lo largo del periodo transitorio. Aun cuando la Declaración en su integridad versa sobre el nuevo alcance del concepto de seguridad, sólo respecto de Albania –aumentando la asistencia prestada– y Macedonia –a través de la presencia en el terreno de la OTAN– se hace mención expresa la RSS (pár. 6). En cuanto a Croacia, cuya candidatura acaba de ser aceptada en Bucarest, después de mencionar sus progresos, la Declaración apelaba a sus propios esfuerzos para realizar las reformas que le permitiesen cumplir con sus obligaciones en este ámbito, y en particular se mencionaba su obligación de cooperar con el Tribunal Internacional Penal para la antigua Yugoslavia.

En un sentido coadyuvante, que es complementario a la RSS puesto que determina cómo actúa la OTAN a partir de las contribuciones militares y civiles de los Estados, la Cumbre de Praga creó el «Allied Transformation Command» o Mando Aliado para la Transformación (ACT), con sede principal en Estados Unidos, integrado por equipos de trabajo creados a partir de 2004, y entre cuyos fines destaca la búsqueda de la «coherencia de los efectos» de las acciones OTAN (1). El gran reto de Praga consistía en impulsar la creación de capacidades necesarias para desarrollar nuevas misiones de respuesta a la amenaza que representa el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de distribución. Y, desde entonces, la RSS tiene un nuevo objetivo, aun cuando no se hayan logrado en estos años grandes avances al respecto

(1) A tal efecto, se han creado en este caso dos equipos de trabajo, dedicados respectivamente a la «implicación efectiva» en las operaciones y a la «cooperación efectiva» entre las dimensiones militares y civiles de la gestión de crisis.

en el marco de la OTAN –en particular, el Plan de Acción contra el Terrorismo ha tenido escasa traducción práctica–, salvo simplemente se trata-se de ofrecer cobertura a la intervención armada de la OTAN en Afganistán como operación antiterrorista.

Los Estados miembros han de mejorar sus propias capacidades, por tanto, para dar efectivo cumplimiento a los objetivos establecidos en las Cumbres de la Alianza. Por ejemplo, la OTAN se atribuye el objetivo de desplegar con rapidez fuerzas sobre el terreno al lugar del que procedan las amenazas, y con la intención de proteger a la población de los Estados miembros, incluidos los ataques terroristas que procedan del exterior. Estas fuerzas han de ser operativas incluso en situaciones de amenaza de uso de armas nucleares, biológicas o químicas (2). En particular, la OTAN ha creado la Fuerza de Respuesta (*NATO Response Force*, NRF), integrada por efectivos de los ejércitos de tierra, mar y aire, que ha de ser un catalizador de avances en el ámbito militar, y que debe ser flexible a partir de la plena interoperabilidad de sus integrantes. Por lo demás, la Declaración de la Cumbre de Bucarest reitera un mensaje de esperanza respecto de la cooperación efectiva con la UE más allá del debilitado Acuerdo *Berlín plus*: La NRF y el Objetivo Militar de la UE deben reforzarse mutuamente, en el respeto de la autonomía de las dos organizaciones –Declaración de la cumbre, pár 4, a) y vid también c) sobre propuestas concretas de mejora de capacidades de seguridad y defensa– (3).

MARCOS Y PROGRAMAS DE LA OTAN QUE INCIDEN EN LA RSS/G DESARROLLADA POR ESTADOS CANDIDATOS Y ASOCIADOS Y PLANES Y PROGRAMAS CONCRETOS DE REFORMA DE LA DEFENSA

Asociación para la Paz (PfP) y acción del Consejo de Asociación Euro-atlántico (EAPC)

La OTAN ha llevado a cabo acuerdos de asociación con Estados no miembros desde 1991, con el objetivo de promover la seguridad median-

(2) En particular, en Bucarest, la OTAN se ha comprometido a desarrollar capacidades en este ámbito de la RSS para apoyar a los Estados miembros que lo soliciten a prepararse para afrontar las consecuencias de ataques terroristas y ataques con armas químicas, biológicas o radiológicas dirigidos contra la población civil o contra infraestructuras esenciales (pár. 4, d).

(3) Además, la Declaración de Praga hace menciones específicas y concretas a la necesidad de que la OTAN, al UE y la OSCE cooperen estrechamente para lograr una mayor efectividad en la prevención de conflictos y en la gestión de crisis (par. 11 y 12).

te la ayuda a los Estados interesados a construir un marco democrático sólido, mantener la estabilidad política y apoyarse en la experiencia de la organización para modernizar sus fuerzas armadas, además de permitir a estos Estados que satisfagan sus propios objetivos de seguridad (Bucharest Summit Guide, NATO's Euro-Atlantic Partnership, p. 1; en <http://www.nato.int/docu/comm/2008/0804-bucharest/presskit.pdf>). El Concepto Estratégico de la Alianza, adoptado en Washington en 1999, reconocía ya que la asociación es una de las claves de la acción de seguridad de la OTAN, pero debe recordarse además que de los 30 Estados asociados de la OTAN, 10 se han convertido en miembros y ahora dos más han iniciado ese camino.

El EAPC, creado en 1997, es el sucesor del Consejo Consultivo de Cooperación del Atlántico Norte, establecido en 1991 como mero foro de diálogo con los países del extinto Pacto de Varsovia. Los miembros, que pueden mantener reuniones a distinto nivel, intercambian consultas sobre control de armas, terrorismo, mantenimiento de la paz y asuntos de defensa en particular de índole económica, y se ocupan también de investigación, medio ambiente y planificación de respuesta a las emergencias. El EAPC creó en 1998 un Centro de Coordinación de Asistencia en caso de Catástrofes, que ha actuado ya respecto de 30 situaciones de emergencia. Los ámbitos de cooperación a largo plazo están establecidos en el Plan de Trabajo del EAPC, y a su vez constituyen ámbitos de cooperación del PfP, puesto que el Consejo no es sino el marco institucional de la Asociación para la Paz.

El PfP de 1994 no es sino un documento marco que establece las grandes líneas de una potencial Asociación para la Paz, que por ejemplo prevé el desarrollo por parte de los Estados asociados de «lazos de cooperación militar con la OTAN para lograr que la planificación, adiestramiento y maniobras se realicen de manera conjunta y así fortalecer su capacidad para llevar a cabo misiones de mantenimiento de la paz, salvamento, operaciones humanitarias y otras que puedan aprobarse en el futuro» (pár. 3, d). Aunque en este marco creado en 1994 se realizaban menciones concretas a la importancia de la RSS, el interés se centraba entonces en la posibilidad de que los asociados participasen en operaciones internacionales de la OTAN. Pero el contenido concreto de la cooperación depende de los posteriores acuerdos bilaterales que se han ido celebrando a partir del menú de actividades contenido en el Plan de Trabajo del EACP, y estas actividades pueden inscribirse en la concepción estricta de RSS, puesto que no afectan al buen gobierno salvo en lo respecta a la gestión y control de la defensa.

En este marco se celebran acuerdos bilaterales (Individual Partnership Programmes, IPPs) sobre cuestiones de interés mutuo, así como acuerdos bilaterales reforzados (Individual Partnership Action Plans, IPAPs), en casos en que el Estado asociado quiera estrechar su relación con la Alianza y recibir apoyo específico a sus esfuerzos de RSS. Estos acuerdos especiales se han celebrado con Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, y Moldavia, y pronto se celebrarán con Bosnia Herzegovina y Montenegro. Asimismo, se ofrece a los asociados la posibilidad de acordar un Proceso de planificación y revisión (Planning and Revision Process, PARP), que tiene por objeto identificar y evaluar las capacidades militares propias al modo en que lo hace la propia OTAN. Este mecanismo en particular ha permitido la participación de Estados asociados en las operaciones coordinadas por la OTAN en los Balcanes o en Afganistán, pero además facilita el desarrollo de ejércitos nacionales sostenibles y eficaces, y permite encauzar los esfuerzos de reforma de la defensa.

En cuanto al capítulo financiero del PfP, la OTAN creó un mecanismo de fondos fiduciarios en 2000, que debía sobre todo apoyar los esfuerzos de destrucción de los almacenes de minas anti-persona, y que se amplió después a armas ligeras, pero en la actualidad puede incluso financiar operaciones relacionadas con la reforma de la defensa en general, tales como la conversión de bases militares. Estos fondos voluntariamente aportados por Estados parte han logrado desarrollar proyectos sobre todo en los Balcanes, el Caúcaso y Asia Central, entre los que destaca la destrucción de más de 1,5 millones de armas ligeras en Ucrania a lo largo de más de una década.

Entre las múltiples iniciativas vinculadas a este marco de asociación –*Political-Military Framework for NATO-led PfP Operations, Training and Education Enhancement Programme, Partnership Action Plan Against Terrorism*–, debe destacarse aquí que la OTAN adoptó en la Cumbre de Estambul un nuevo mecanismo de apoyo concreto a la RSS: el Plan de Acción de la Asociación para la Paz sobre Reforma de las Instituciones de Defensa, cuyas siglas en inglés componen el acrónimo PAP-DIB (Partnership Action Plan on Defence Institution Building), y cuyo objetivo es apoyar los esfuerzos de los Estados asociados de realizar reformas incluso estructurales de las instituciones dedicadas a la defensa en relación con todos los aspectos contenidos en el PfP y –adviértase el efecto normativo indirecto– en el *Código de Conducta de la OSCE sobre los aspectos político-militares de la defensa*. La profesionalización y el control democrático de la acción de las instituciones de la defensa es el doble ob-

jetivo de todas las medidas que pueden ser financiadas en este marco, que con seguridad concentrará sus programas en el Caucaso y en Asia Central, así como en Moldavia.

El PAP-DIB centra su atención en los siguientes aspectos de la seguridad y la defensa (respecto de todos ellos, los documentos mencionan la *efectividad* y *transparencia* como requisitos indispensables de los procedimientos que han de establecerse): control democrático de las instituciones de la defensa, incluida la adopción de disposiciones legislativas; promoción de la participación de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de la política de seguridad y defensa; supervisión del poder legislativo y judicial sobre la acción de defensa; procedimientos de determinación de los riesgos de la defensa nacional y de las condiciones para afrontarlos; gestión administrativa de los departamentos ministeriales y de las agencias de defensa, incluida la cooperación interinstitucional; cumplimiento de normas y buenas prácticas internacionalmente establecidas en materia de defensa; gestión de recursos humanos y elaboración de plantillas; procedimientos de financiación, planificación y gestión de recursos de la defensa; gestión del gasto; y procedimientos de cooperación internacional y relaciones de buena vecindad en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Diálogo y Cooperación con el Mediterráneo: La Iniciativa de Estambul

Los Estados miembros de la Alianza en la Cumbre de Praga de 2002 establecieron un vínculo directo entre la estabilidad en Europa y la estabilidad en el Mediterráneo, y en consecuencia reforzaron el Diálogo Mediterráneo –con mención expresa a la complementariedad del Proceso de Barcelona– en sus dimensiones política y práctica (Declaración de la Cumbre, par. 10).

La OTAN había lanzado su propuesta de Diálogo Mediterráneo en 1994, abierta a todos los países ribereños que no fuesen miembros de la Alianza, con el objetivo de contribuir a la estabilidad y a la paz y a evitar ideas preconcebidas sobre la acción de la Alianza. El Diálogo, que es en realidad un foro de consultas políticas y de cooperación, se reforzó en 1997 mediante la creación del Grupo de Cooperación del Mediterráneo, que no sólo incluye relaciones bilaterales, sino que puede constituirse en un foro multilateral con todos los socios del Mediterráneo. Y recibió un impulso nuevo en la Cumbre de Praga, que sancionó la posibilidad de mantener reuniones a nivel de ministros de asuntos exteriores o de defensa.

Finalmente, con ocasión del décimo aniversario de su creación, en la Cumbre de Estambul de 2004 se puso en marcha un verdadero marco de asociación de carácter complementario, puesto que en principio no va dirigido a todos los socios mediterráneos: la Iniciativa de Cooperación de Estambul, que al modo del PfP consiste en realidad en un conjunto de acuerdos de cooperación bilateral con los países del Medio Oriente (en su sentido más amplio –«broader Middle-East Region», y sin excluir a la Autoridad Palestina), que establecen prioridades y acciones *a la carta*, respecto de las cuales la OTAN aporta un *valor añadido*, pero siempre con el objetivo de contribuir a la seguridad global y regional.

La ICE esta basada en el interés mutuo de la OTAN y de cada uno de los Estados que pueden participar en ella, y en particular ofrece un menú de actuaciones en seis ámbitos que definen perfectamente la RSS, tal y como hoy se concibe en su sentido estricto: asesoría sobre la reforma de la defensa, la planificación de la defensa, la gestión presupuestaria y las relaciones entre las dimensiones civil y militar de la defensa; la cooperación directa entre instancias militares sobre interoperabilidad, y participación conjunta en maniobras militares y actividades de educación y formación sobre todo dirigidas al eventual desarrollo de operaciones lideradas por la OTAN; lucha contra el terrorismo, incluida la colaboración de los servicios de inteligencia; control y destrucción de las armas de destrucción masiva, incluidas las redes de distribución; cooperación en la gestión de fronteras, sobre todo en relación con terrorismo, armas ligeras y contrabando; y planificación de la preparación ante emergencias de carácter civil, incluida la participación en ejercicios y cursos para mejorar la asistencia en caso de catástrofe.

La ICE es por tanto una iniciativa complementaria al Diálogo que en su integridad puede considerarse inscrita en la RSS, sobre todo en los ámbitos en los que la OTAN considera que deben realizarse mayores esfuerzos en esta región. Para su efectiva ejecución, la OTAN ha creado el Grupo de la Iniciativa de Estambul, en el que participan los consejeros políticos de las 26 delegaciones –pronto serán 28– de los Estados miembros. El Grupo envía informes al Comité Político Principal o al Consejo de la OTAN y prepara propuestas de las decisiones que corresponde adoptar a este último. A los Estados miembros del Consejo de Cooperación del Golfo se les ha ofrecido en primer lugar negociar el acuerdo bilateral que concreta la ICE; y ya lo han hecho Bahrein, Qatar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos, al tiempo que otros seis Estados han mostrado gran interés en sumarse a la Iniciativa.

El principal instrumento de este marco de cooperación con el Mediterráneo es el Programa Anual de Cooperación, que existe desde 1997, y establece los ámbitos de cooperación que pueden dar lugar a acciones bilaterales. En principio, estas actuaciones no son financiadas por la OTAN, aunque las eventuales solicitudes de apoyo financiero son estudiadas caso por caso, aunque en lo relacionado con la destrucción de armas ligeras y minas antipersona, se han hecho extensivos al Diálogo los fondos fiduciarios del PfP. Además, los Estados asociados que lo desean –Israel y Egipto, hasta el momento– acuerdan con la OTAN Programas Individuales de Cooperación, especificando los objetivos de la asociación a corto y a largo plazo. Este marco de asociación ha permitido también a Egipto, Jordania y Marruecos participar en operaciones de paz lideradas por la OTAN en Bosnia Herzegovina y Kosovo.

Planes de Acción para la adhesión a la OTAN (NATO Membership Action Plans) y Diálogo reforzado (Intensified Dialogue)

En la Cumbre de Praga, celebrada en 2002, la OTAN invitó a Bulgaria, Estonia, Latvia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia a integrarse en sus estructuras, dejando claro que la puerta estaba abierta a todas las democracias europeas –en referencia hecha a los Estados miembros de la OSCE o socios del PfP– que puedan y quieran asumir las responsabilidades y las obligaciones de la adhesión de acuerdo con el artículo 10 del Tratado del Atlántico Norte (Declaración de la Cumbre, párr. 2). Los Planes de Acción que había suscrito cada país candidato ofrecían un contenido variable, pero manteniendo siempre cinco grandes capítulos de trabajo: asuntos políticos y económicos; asuntos de seguridad, de defensa y propiamente militares; información; asuntos jurídicos y legales; y mecanismos e instituciones responsables de la ejecución.

La invitación a Albania y a Croacia a integrarse en la Alianza en la última Cumbre de Bucarest se ha realizado después de que ambos países suscribiesen MAPs en 1999 y 2002, respectivamente –Macedonia, que no ha logrado entrar en el club de los elegidos, suscribió el MAP en 1999–. Los MAP sólo se ofrecen a Estados que ya pertenecen al PfP, y que en particular han llevado a cabo el PARRP, y su contenido abarca desde la asesoría hasta la asistencia específica por lo que respecta a la acción de la OTAN, pero a su vez los candidatos asumen compromisos tanto políticos como económicos de gran alcance, atinentes a la solución pacífica de controversias internacionales e internas –incluidas por ejemplo tensiones étnicas–, el respeto al Estado de derecho y a los derechos humanos, y el

control democrático de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Además, las discusiones sobre la defensa incluyen la contribución concreta que el aspirante realizará en el marco de la OTAN, tanto a la defensa colectiva como a las misiones internacionales.

Los planes y propuestas de la OTAN respecto de los candidatos a la adhesión afectan tanto a las fuerzas armadas como a los tres poderes básicos de los Estados democráticos y a la sociedad civil –si bien en estos cuatro últimos casos las normas y principios son genéricos–, pero por el momento excluyen –salvo en las operaciones internacionales de imposición o consolidación de la paz– compromisos concretos respecto de la policía, así como a otros mecanismos de aplicación coercitiva del Derecho, tales como los sistemas de control de fronteras y los servicios de inteligencia (Myshlovska, Oksana: «Overview and Typology of IGO Norms for Security Sector Reform and Governance», en David M. Law (ed.), *Inter-governmental Organisations and Security Sector Reform*, DCAF/LIT, 2007, p. 33 y 36).

Entre los ejemplos que pueden citarse, el Plan de Acción OTAN-Ucrania contiene objetivos concretos en el ámbito de RSS, tales como la reforma en la economía de defensa, el reforzamiento de la coordinación entre las agencias estatales del ministerio de Defensa, el Ministerio de Industria, la policía de fronteras, el Ministerio de Emergencias y el Ministerio del Interior para afrontar las consecuencias de las catástrofes naturales y de las catástrofes producidas por el hombre, incluidos los ataques terroristas, o la necesidad de una cada vez mayor transparencia en la planificación de la defensa y en los procedimientos presupuestarios (NATO-Ukraine Action Plan, de 2002).

Como en todos estos casos, a partir de las prioridades identificadas por el candidato, el Plan se limita a establecer grandes objetivos en los cinco capítulos indicados, así como el marco estratégico que permita alcanzar tales objetivos. A partir de aquí, se desarrollan Planes de Objetivos Anuales (Annual Target Plans), que incluyen las medidas concretas que Ucrania está dispuesta a emprender, así como acciones conjuntas, para lograr la realización de los grandes objetivos del Plan. Además se realizan dos reuniones anuales para analizar los avances y se realiza un informe anual de seguimiento. Pero la responsabilidad de ejecutar estos planes, que desbordan el ámbito propio de la RSS al menos en su acepción estricta, recae principalmente en el propio candidato. Así, aunque los aliados se manifestaron dispuestos a continuar apoyando las reformas mediante programas de asistencia y asesoría, los ministros de los Estados de la

OTAN exigieron a Ucrania en Praga que impulsase el proceso de reforma con determinación, para lograr el fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y la *democracia de mercado*.

Ucrania y Georgia, cuyas solicitudes de membresía –que en el caso de Ucrania mantiene dividida a la opinión pública– han sido pospuestas en Bucarest, han establecido con la OTAN además un *Diálogo Reforzado* a partir de 2005, que permite un contacto más frecuente y directo en el proceso de RSS y buen gobierno que presuntamente conducirá a la adhesión. Junto a esta iniciativa, se adoptaron una serie de medidas de alcance inmediato sobre RSS, que incluían mejora del control institucional, campañas de opinión pública y foros de debate político. En el caso de Ucrania, ello se añade a la adopción de un marco de asociación privilegiado (Charter on a Distinctive Partnership, de 1997), que estableció la Comisión OTAN-Ucrania, órgano que adoptó en Praga el Plan OTAN-Ucrania.

ACCIÓN DIRECTA DE LA OTAN EN EL ÁMBITO DE LA RSS Y EL BUEN GOBIERNO: AFGANISTÁN, LOS BALCANES, E IRAK

Una vez más, en la Cumbre de Bucarest, los Estados miembros de la OTAN han declarado que Afganistán es la «top priority» de la Alianza (Declaración de la Cumbre, par. 6), y que la seguridad euroatlántica está estrechamente vinculada al futuro de Afganistán como Estado pacífico, democrático, respetuoso de los derechos humanos y libre de la amenaza del terrorismo (ibid.). Afganistán está hoy en la práctica asimilado a los socios del PfP, pero la acción de la OTAN es mucho más intensa a través de la responsabilidad de coordinación de ISAF. Por lo que respecta a los compromisos a largo plazo, en septiembre de 2006, la OTAN acordó el contenido de un programa de cooperación con Afganistán (Framework for Enduring Cooperation in Partnership), que aborda la reforma de la defensa, la planificación en el ámbito de la defensa, la creación de instituciones en el ámbito de la defensa y los aspectos militares de la RSS, incluidos los mecanismos promoción de interoperabilidad entre el ejército nacional afgano (ANA, según sus siglas en inglés) y los Estados de la OTAN.

La OTAN presta también apoyo directo al ANA mediante ofrecimientos de equipamiento y entrenamiento así como *mentoring* (apoyo profesional individualizado generalmente prestado a cuadros medios), en particular a través de los Operational Mentor and Liason Teams (OMLTs) que trabajan con las brigadas del ANA. En ocasiones concretas, las tropas de ISAF han asistido a las autoridades afganas a desmantelar grupos armados ilegales

–resultantes de la desmovilización apresurada de la Liga del Norte–, de acuerdo con el programa lanzado al efecto por UNAMA, la misión de la ONU en Afganistán, si bien en general se realizan labores de apoyo o de inteligencia –al igual que respecto de la erradicación de cultivos de opio– que no implican acción internacional directa. ISAF presta apoyo, si bien en menor medida, a la policía nacional afgana (ANP, según sus siglas en inglés), en este caso más bien completando los programas de formación establecidos por Estados Unidos y Alemania y a los esfuerzos –todavía poco relevantes– que despliega la UE desde mediados de 2007 a través de EU-POL (4). Por lo que respecta al control de fronteras y la inteligencia, la OTAN trabaja también junto a Pakistán, a través respectivamente de la Comisión Tripartita y el Centro Conjunto de Operaciones de Inteligencia, que ha sido creado en la propia sede de ISAF en Kabul.

Pero el panorama en Afganistán no es alentador. No es seguro, y sólo el tiempo lo dirá, que el país pueda llegar a sostener financieramente un ejército que se ha creado según un modelo importado, pero que al menos parece ser una de las pocas instituciones que funciona según criterios mínimos de eficacia. Además, y pese a las proclamaciones contenidas en los textos oficiales y a la concepción ampliada de la seguridad, pese a que el Secretario General de la OTAN siga diciendo que no es posible la solución militar en Afganistán, la gran mayoría de los recursos financieros y técnicos internacionales siguen destinados a la seguridad en sentido tradicional de acción militar, mientras que se ha descuidado en la práctica la *seguridad humana* de la población afgana. Muy poco o nada se han tenido en cuenta, además, las estructuras locales y las tradiciones a la hora de diseñar la reforma de la seguridad en el seno del todavía muy débil Estado afgano.

Respecto de Kosovo, la OTAN ha manifestado su voluntad de seguir liderando KFOR, la fuerza internacional de 16.000 efectivos establecida en 1999 bajo mandato del Consejo de Seguridad (Res. 1244) después de la declaración de independencia realizada de febrero de 2008. Asimismo, en la Cumbre de Riga, de noviembre de 2006, en la que también se anunció la operatividad de la Fuerza de Respuesta, la OTAN se había declarado dispuesta a aplicar las disposiciones sobre seguridad que se estableciesen en un eventual acuerdo sobre el estatus de Kosovo. Pero es evidente

(4) Pese a que la OTAN carece de doctrina al efecto, las tropas de ISAF han realizado verdaderas funciones policiales, incluso en mayor medida que las puramente militares, que han quedado en manos o bajo el control directo de la Operación *Enduring Freedom* liderada por Estados Unidos.

que la Alianza y sus miembros más destacados han apoyado siempre esta independencia siquiera implícitamente. A partir de la desmovilización del ELK, la creación *paralela* de las Fuerzas de Protección de Kosovo (KPF) se realizó en el sobreentendido de que llegarían a ser las futuras fuerzas de seguridad de un país independiente, aunque las posibilidades de solución negociada no parecían haberse agotado en aquel momento. Ahora bien, por lo que respecta a su papel sobre el terreno, la OTAN no ha sido capaz de poner fin a los disturbios en la zona y en particular de evitar la persecución de las minorías serbia y romaní.

En cuanto a Bosnia Herzegovina, el principal problema en la perspectiva de la RSS consistía en *desmontar* el control de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado basado en la etnia, un proceso que no se ha realizado plenamente en la policía. La OTAN ha participado activamente en el que puede tal vez considerarse principal acuerdo de cooperación en el ámbito de la RSS, destinado a solventar *inter alia* este problema en Bosnia-Herzegovina. 55 Estados, más de 15 organizaciones y organismos internacionales pertenecen al *Peace Implementation Council*, y la OTAN es miembro además del más reducido *Board of Principals*, que se reúne semanalmente para adoptar decisiones de carácter general en el marco de la reconstrucción. En relación con la situación en Bosnia, y con inspiración británica, se acuñó precisamente el término RSS sobre todo a partir de 1999, en el intento de lograr un enfoque integrador entre el desarrollo y la seguridad.

En Irak, la OTAN desempeña una acción complementaria de la operación militar estadounidense *Enduring Freedom*, y concentra sus esfuerzos precisamente en el apoyo a la RSS, pero carece de capacidad operativa directa. A petición del Gobierno de Al Maliki, la OTAN se ha implicado en el apoyo a la RSS –una vez más, para paliar la situación de caos causada por uno de sus miembros–, a través de la *NATO Training Misión Iraq*, que fue aprobada en la Cumbre de Estambul de junio de 2004 al amparo de la Resolución 1546 del Consejo de Seguridad de la ONU. Esta misión desarrolla sobre todo operaciones clásicas de entrenamiento del ejército iraquí –10.000 efectivos han sido ya adiestrados–, además de ofrecer equipamiento militar. La NTM-I, que cuenta con más de 400 efectivos, desarrolla su labor de formación dentro y fuera de Irak sobre todo respecto de cuadros medios y altos del ejército iraquí, y lo hace a través del *NATO Training, Education and Doctrine Center*, el *Iraqi Training and Doctrine Command*, la Escuela de Defensa Nacional, y la Escuela de Idiomas de Defensa, creados por la OTAN en territorio iraquí, así como a través de progra-

mas de entrenamiento realizados fuera de Irak tanto por la propia OTAN como por los Estados miembros, que a este respecto son coordinados por la OTAN. Pero, además, la NTM-I, que canaliza estas acciones de apoyo, ha comenzado a realizar labores de asesoría y supervisión –monitoring– de la RSS en Irak.

En la Cumbre de Bucarest, los Estados aliados se han comprometido a reforzar esa asistencia y a hacerla extensiva a la marina y la fuerza aérea –sobre todo, por lo que respecta a la formación de cuadros medios–, al entrenamiento de la policía, el control de fronteras, la lucha contra el terrorismo, la reforma de la defensa y el desarrollo de las instituciones civiles en el ámbito de la defensa, así como el desarrollo de sistemas de control de armas ligeras (Declaración de la Cumbre, pár. 17). La OTAN se ha comprometido igualmente a establecer las bases de una cooperación más estrecha y duradera con Irak a través de un acuerdo de asociación semejante al concertado con Afganistán.

Finalmente, debe mencionarse que la OTAN presta apoyo a la operación de la Unión Africana en Darfur (Sudán), AMIS según sus siglas en inglés, en la que constituye su primera acción en el continente africano. El apoyo de la OTAN básicamente consiste en la formación de las tropas de AMIS, así como, en cooperación con la UE, en el apoyo a la planificación del despliegue, incluido el transporte de tropas a la región. La OTAN ha prestado también apoyo logístico a la operación de la UA en Somalia (AMISOM), y existen perspectivas de colaboración general con la UA, en particular dando apoyo a la puesta en marcha de la *African Standby Force*, el primer intento africano de crear capacidades específica y permanentemente dedicadas al mantenimiento de la paz.

Respecto de esta acción directa de mantenimiento, imposición o consolidación de la paz, que en general está asociada a actuaciones también directas de RSS, la OTAN ha ofrecido y solicitado ayuda y cooperación también a la UE, si bien el camino recorrido deja mucho que desear. A partir de la Declaración NATO-UE sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de 2002 y los Acuerdos *Berlín plus* de 2003, que permitían a la UE usar los recursos de la OTAN –incluidos los mecanismos de mando y de planificación estratégica– para desarrollar sus propias operaciones, se inició un proceso cuyo principal hito es el Enfoque Concertado para los Balcanes de 2003, que se concretó en las Operaciones *Concordia* en Macedonia y *Althea* en Bosnia Herzegovina. En la actualidad, se está produciendo el trasvase de responsabilidad en Kosovo, donde la UE tomará el relevo de KFOR así como de la acción civil internacional en el nue-

vo Estado. Estos desarrollos aún incipientes se inscriben en el concepto de *interlocking institutions* que la OTAN lanzase en 1991, como expresión de la necesidad de una más estrecha cooperación entre organizaciones internacionales en el ámbito del mantenimiento y la consolidación de la paz. El último desarrollo en esta línea es el concepto de *comprehensive approach* consagrado en la Cumbre de Riga de 2006, precisamente a partir de los resultados no satisfactorios según la propia evaluación de la acción desarrollada en los Balcanes y sobre todo en Afganistán. La plena interacción y cooperación sistemáticas entre las dimensiones civiles y militares de la gestión de crisis y entre las distintas organizaciones internacionales, también las no gubernamentales, es la clave de bóveda de esta nueva vocación proclamada –y poco practicada aún– de la OTAN. En este momento, la Alianza prepara propuestas sobre su propia contribución a la propuesta propia de acción internacional concertada desde el momento mismo de la planificación de la operación de que se trate. No puede negarse, al menos, que la OTAN está dispuesta a reflexionar, y esperamos que también a aprender, de sus propios errores.

CONSIDERACIONES FINALES

Sobre la acción de la OTAN en el ámbito de la RSS

Para la mayoría de los Estados miembros del extinto pacto de Varsovia, la firme determinación de integración en la OTAN, así como en la UE, ha sido el principal incentivo para emprender procesos de reforma de los sistemas de orden público y de defensa nacional. En la perspectiva de los Estados ya miembros de la OTAN, esas reformas vinculadas a la ampliación contribuyen a la estabilidad regional y por ende a la estabilidad mundial. En este contexto, la OTAN, más que actuar directamente para apoyar la reforma, o prestar directamente asistencia técnica a tal efecto, se ha convertido en catalizador principal de los procesos. Pero la mayor parte de los analistas coinciden en que la RSS no ha culminado en los Estados de Europa Central y Oriental, sino que perviven reminiscencias del autoritarismo incluso pese a la *ruptura* con los aparatos de la antigua URSS. Los riesgos del proceso de ampliación se cifran además en una posible escalada de la tensión con Rusia, que se resiste a perder su hegemonía ante la paulatina *occidentalización* de sus antiguos satélites.

En los Estados denominados post-autoritarios, el énfasis en la RSS desemboca irremisiblemente en el buen gobierno. Para lograr un marco

institucional democrático que incluya un nuevo proceso de adopción de decisiones en el ámbito de la seguridad es preciso, en efecto, reformar el Estado casi en su integridad. Dos aspectos que no han de confundirse se mezclan aquí. Por un lado, el *juicio* sobre las transiciones democráticas de los candidatos a la adhesión que realiza la Alianza implica una labor normativa de gran eficacia, si bien esta labor no tiene expresión escrita y por ello ha tenido escasa visibilidad. Ahora bien, la condicionalidad que ese juicio lleva aparejada está a su vez condicionada por consideraciones geoestratégicas y por los vetos potenciales de los miembros.

Por otro lado, la OTAN ofrece asistencia financiera y técnica para apoyar la RSS, en este caso en su sentido más estricto; es decir, respecto de reformas de las instituciones que se encargan de la defensa nacional –desde la planificación hasta el control en las sedes parlamentaria y judicial–, y excluyendo en principio a la policía, los servicios de inteligencia, o a las agencias de seguridad privada. Este tipo de asistencia está siendo progresivamente ampliado tanto en cuanto a su contenido como en cuanto a sus beneficiarios, y se hace extensiva a los Estados asociados a la OTAN en el marco de la Asociación para la Paz y en del Diálogo Mediterráneo. La Iniciativa de Estambul es, en términos abstractos, el modelo más completo de apoyo a la SSR en esta modalidad. Junto a ello, la participación en maniobras conjuntas y operaciones de la OTAN representa el principal estímulo de los procesos de modernización de las fuerzas armadas que emprenden tanto los Estados miembros como los asociados, y que en particular implican reasignación de recursos materiales y humanos y mejoras de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de la defensa nacional.

Estos esfuerzos de RSS pueden no obstante considerarse dispersos e incluso erráticos, y no siempre han logrado que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado actúen con el debido respeto a la dignidad humana. Los graves excesos de uso de la fuerza cometidos en Tiflis por la policía y el ejército georgianos durante el estado de emergencia decretado para poner fin a las manifestaciones contra el Gobierno en noviembre de 2007 –condenados con firmeza por el secretario General de la OTAN– constituyen un ejemplo significativo. Además, sigue imperando la idea de que sólo a los Estados candidatos a la adhesión o a la asociación corresponde realizar ajustes o transformaciones de gran calado, mientras que las democracias *consolidadas* –que a estos efectos son por definición las que ya han ingresado en la OTAN– no necesitan adaptar sus aparatos de seguridad a las nuevas circunstancias, y menos aún hacerlo bajo supervisión o

con apoyo internacional. A la necesidad de sistematización de los esfuerzos de apoyo a la RSS cabe añadir por tanto la necesidad de coherencia *ad intra*.

Finalmente, la OTAN se ocupa de prestar directamente seguridad, también en su sentido de mantenimiento de la ley y el orden y por tanto en un sentido que podría aproximarse a la idea de *seguridad humana*, respecto de situaciones posteriores a conflictos armados, en el marco de operaciones de la ONU –KFOR en el marco de UNMIK– o de operaciones coordinadas por la Alianza –ISAF–. En este caso, los Estados aliados *sustituyen* al Estado que no puede o no quiere garantizar la seguridad de sus propios ciudadanos, y subsiguientemente contribuyen al proceso de creación y consolidación de Estados democráticos, apoyando a las autoridades locales tan pronto como hayan sido democráticamente elegidas. En la perspectiva hoy imperante de la consolidación de la paz a través de la acción multilateral, la RSS y el buen gobierno son además la única posible *estrategia de salida* una vez que se ha producido una intervención armada internacional.

Sobre la acción internacional de apoyo a la RSS

Desde un punto de vista práctico –y tal vez puedan extraerse conceptos más útiles por esta vía empírica o inductiva–, la OTAN –al igual que el Pacto de Estabilidad o el Banco Mundial– se ha especializado en financiar y ejecutar proyectos de apoyo a la RSS, sobre todo de defensa, al tiempo que influye de modo especialmente intenso –si bien no siempre coherente– en la *calidad democrática* de los Estados que pretenden adherirse a la organización, y –a diferencia de la OCDE por ejemplo– contribuye sólo de modo indirecto al desarrollo normativo en este ámbito. Su capacidad de acción es, por tanto, menos amplia que la de la UE, el PNUD o la OSCE, que realizan ambas categorías de actuaciones. Pero el problema de la puesta en práctica de la acción internacional se agudiza tal vez en el ámbito de la RSS: a las diferentes concepciones y perspectivas de acción se añade una lamentable desconfianza entre los actores de la cooperación y una ausencia total de coordinación y complementariedad, que finalmente supone un enorme despilfarro de recursos y experiencia.

De momento predomina la fragmentación de las agendas y la diversidad de las perspectivas. Por ejemplo, la OTAN no aprovecha el trabajo normativo –en particular las directrices sobre donaciones o sobre coherencia en cuanto a la concepción y ejecución de los proyectos– de la

OCDE, ni, a la inversa, la OCDE tiene acceso a la experiencia práctica de la OTAN en situaciones posteriores a conflictos armados. La absoluta falta de coordinación entre la OTAN y la UE es especialmente llamativa. Por ejemplo, durante los procesos de ampliación de 2004, cada organización negoció su propia agenda de seguridad con los candidatos comunes. Y entre los ejemplos cotidianos, baste señalar que el Secretario General de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN se lamentaba hace no mucho de haber sido incapaz de lograr la participación de la UE en una reunión organizada en diciembre de 2006 en Bruselas por este órgano en colaboración con DCAF, pese a los «extenuantes» esfuerzos realizados (5).

La RSS constituye no obstante un ámbito privilegiado de cooperación y coordinación entre las organizaciones intergubernamentales europeas, y muy especialmente entre la UE y la OTAN, sobre todo respecto de Estados frágiles o Estados en situación posterior a conflictos. Tal vez el apoyo a la SSR pueda catalizar la necesaria conversión de las tensiones existentes en relaciones de complementariedad y cooperación, y ello requiere un consenso previo sobre los conceptos y el lenguaje –un consenso que será seguramente más fácil alcanzar a través de la acción normativa de la ONU o a través de la OCDE. Y tal vez el único modo de alcanzar ese consenso sea elaborar los conceptos a partir de ejercicios concretos de cooperación y complementariedad sobre el terreno. La necesidad imperiosa de acción conjunta puede apreciarse con una pregunta tal vez retórica: si estas dos organizaciones no están dispuestas a realizar acciones conjuntas de apoyo a la RSS, ¿sería posible hoy diseñar procesos integrales y bien definidos de RSS, diseñados de acuerdo con las necesidades locales y cuya efectiva ejecución estuviese plenamente garantizada?

La pregunta es cómo aprovechar las enseñanzas de la experiencia mientras que los esfuerzos se concentran en establecer relaciones de competencia. Todo indica, en efecto, que ciertos nuevos conceptos y ciertas definiciones no son sino el reflejo de una pugna por asumir el liderazgo de la acción internacional; o, dicho de otro modo, el intento de ejercer el control último de los procesos de RSS y de las operaciones internacionales de paz también se realiza mediante propuestas sugerentes en abstracto, que insisten en la necesidad de acción conjunta y coordinada a partir de la propia concepción del problema. En última instancia, por tan-

(5) La conferencia llevaba por expresivo título «*NATO, the EU and the Challenge of Defence and Security Sector Reform: Building Peace and Stability, Together or Apart?*»; el amargo comentario en la introducción a SLOCOMBE, W. B., cit.

to, esa pugna por el liderazgo internacional es indisociable del debate sobre el concepto de RSS. Y el énfasis en la seguridad expresa también la competencia entre las concepciones predominantemente civil y militar de la respuesta internacional a las crisis, que se traduce en una nueva pugna por el liderazgo de cada una u otra de estas dimensiones en el marco de la respuesta internacional. Aunque puede constatarse un uso depurado del lenguaje que no descuida las necesarias vinculaciones entre desarrollo y seguridad, sigue primando en la práctica una visión militarizada de la respuesta internacional que en particular se plasma en la prioridad conferida –desde luego en términos presupuestarios– al desarrollo de medios internacionales de respuesta. Por no mencionar el caso de los Estados Unidos, los avances más tangibles de la acción exterior de la OTAN y la UE respecto de situaciones de conflicto se han concretado en la creación de la Fuerza de Respuesta y de los *Battle Groups*. Y la desproporción de los esfuerzos realizados para mejorar las capacidades militares incide en la respuesta dada, que aparece como única respuesta posible, a las crisis internacionales.

El debate sobre la acción de apoyo a la RSS aparece así como una manifestación concreta del debate sobre seguridad, desarrollo y gobernabilidad, una vez superadas las limitaciones propias del *humanitarismo* tal como se concibió durante la última década del siglo pasado. Los Balcanes y Afganistán son demostración palpable de que si bien la seguridad es necesaria para que el desarrollo y los derechos humanos puedan realizarse, no hay seguridad sostenible sin desarrollo y derechos humanos. Esta afirmación, o afirmaciones parecidas, pueden considerarse hoy parte integrante del nuevo consenso universal creado en torno al concepto de consolidación de la paz, y sin embargo sigue constatándose que los militares protagonizan acción exterior de los Estados democráticos en situaciones de crisis. Si la línea que establece hasta dónde cabe realizar consideraciones tácticas o logísticas desde el punto de vista de la estrategia militar no es trazada por los gobiernos y los parlamentos democráticos, la mayoría de los conceptos empleados en el ámbito de la RSS en el marco de operaciones de paz seguirán retóricamente vacíos de contenido.