

Seguridad y enfoque integral

*Fernando Lista **

Tema: La tendencia a la hora de gestionar la seguridad internacional muestra que es imprescindible hacerlo con un enfoque integral, algo para lo que ya se están preparando las organizaciones como la OTAN y la UE y los países más avanzados, una tendencia hacia la que se debía progresar rápidamente en España.

Resumen: Las organizaciones internacionales y los países con mayor protagonismo en la seguridad internacional están desarrollando nuevos métodos de gestión con los que intentan sacar el máximo partido de sus instrumentos propios y de la colaboración con terceros en las crisis internacionales. La seguridad abarca hoy en día múltiples ángulos y matices y hace ya tiempo que no es una cuestión puramente militar. Tampoco se puede seguir recurriendo a la coordinación tradicional, por buena que ésta sea, debido a la dificultad de articular múltiples actores, instrumentos y objetivos, por lo que hay que establecer nuevos procedimientos de decisión elaborados de una forma integral para evitar los errores y consecuencias contraproducentes que se han evidenciado durante la gestión de crisis internacionales recientes. Para sacar el máximo partido de los instrumentos disponibles era imperativo combinarlos de otra forma y los actores de seguridad más avanzados comenzaron a apostar por el enfoque integral (*comprehensive approach*) y están revisando sus procedimientos para avanzar, progresivamente, hacia el nuevo modelo de gestión.¹ La Estrategia Española de Seguridad aprobada en 2011 recogió esa tendencia pero todavía no se ha trasladado a los procedimientos nacionales ni a la cultura nacional de gestión de crisis. Este ARI describe los problemas de la gestión tradicional de la seguridad internacional, las soluciones que propone la acción integral y aquellas áreas donde es preciso introducir la mentalidad y metodología del enfoque global.

Análisis: El mundo real requiere una optimización de todos los recursos y capacidades disponibles en cualquier ámbito, mucho más cuando esta en juego la seguridad. El enfoque integral no es algo que surja de la nada. Viene impuesto por las circunstancias y por la naturaleza de los problemas a resolver en el mundo y la sociedad del siglo XXI. Es, ante todo, una adaptación de las respuestas a los retos de seguridad bajo la globalización. Respuestas que no son fáciles debido a la índole de los problemas, la rapidez con que se presentan y la dificultad de prever todos los efectos derivados de la interdependencia. Además, y especialmente en tiempo de dificultades presupuestarias y crisis económicas, es necesario sacar el máximo partido posible a las tecnologías multiuso disponibles, a las capacidades militares y a la interoperabilidad de las distintas

* *Contralmirante de la Armada e investigador asociado del Real Instituto Elcano.*

¹ Entre otros, véase Iñigo Pareja y Guillem Colom (2008), "El enfoque integral (*comprehensive approach*) a la gestión de crisis internacionales", ARI nº 115/2008, Real Instituto Elcano.

fuerzas que participan en las operaciones, entre muchos otros factores, que hacen necesario articular procedimientos de gestión inclusivos que sopesen todas las opciones e implicaciones posibles.

El enfoque integral no es algo totalmente nuevo. Si se estudian los asuntos puramente militares que tienen una influencia decisiva en la seguridad y defensa, hace ya más de medio siglo que se vio la necesidad de mejorar la coordinación operativa desarrollando una mentalidad, una doctrina y una formación compartida para desarrollar operaciones conjuntas. A la acción individual de cada ejército le sucedió, entonces, la acción conjunta. En algunos países, como EEUU, la progresión ha sido exponencial mientras que en otros países se ha evolucionado más en el plano teórico que en la realidad porque no se han visto en la imperiosa necesidad de actuar conjuntamente. Posteriormente, a la acción conjunta se le añadió la acción combinada cuando aparecieron las unidades y actuaciones multinacionales, con lo que en las operaciones militares de gestión de crisis se ha ido abriendo paso una visión amplia de la gestión, estandarizando y generalizando procedimientos y doctrinas que pusieron la gestión militar de crisis al borde de la gestión integral.

Cuando la naturaleza militar de las operaciones de gestión de crisis comenzó a reducirse o se vio acompañada de nuevas dimensiones no militares, los procedimientos de gestión incluyeron formas de coordinar la colaboración sobre el terreno en lo que se conoció como coordinación civil-militar (CIMIC). El desfase entre las necesidades de seguridad y el rendimiento que se sacaba mediante la coordinación de los instrumentos disponibles para esas gestiones complejas obligó a adoptar el concepto de seguridad integral enmarcado en el deseo, intención, convicción y firme disposición de todos los individuos, a todos los niveles, unidades, secciones, departamentos de una organización, para colaborar unos con otros en un objetivo común. Se requiere ante todo voluntad política apoyada por una buena organización adecuada y una mayor educación para trabajar más integralmente en todos los niveles. La acción integral no va a llegar sólo por la reforma de los procedimientos sino que hace falta un cambio de mentalidad entre sus actores tradicionales y una cultura de integración, un objetivo común y nítido, apoyado en un liderazgo integral. Para implantarlos hacen falta nuevas formas de liderazgo y de interacción, reformar los procedimientos de trabajo, los procesos de toma de decisiones, la distribución de responsabilidades, la formación y el adiestramiento. En resumen, mucho trabajo, paciencia y, sobre todo, un cambio de mentalidad en todas las esferas de gestión.

¿Cómo se actúa integralmente en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa?

En las dos organizaciones principales de las que forma parte España, la UE y la OTAN, la aproximación integral al manejo de las situaciones de crisis es una tendencia aceptada y se avanza hacia ella aunque su grado de implantación es desigual en ambas organizaciones. La transición entre el modelo de gestión antiguo de coordinación y el nuevo de gestión integral se enfrenta a diversos obstáculos, a pesar de que tanto la OTAN como la UE dedican muchas de sus actividades y considerable esfuerzo humano a implantarlo. Los obstáculos van desde la escasez de medios hasta el temor de cada uno de los Estados miembros a ceder o perder soberanía, identidad, protagonismo o autonomía, pese a lo cual los procedimientos y organizaciones van cambiando progresivamente para adaptarse al nuevo modelo de gestión. Es una cuestión de actualidad, de discusión intelectual, pero también una necesidad imperiosa porque las lecciones aprendidas de la OTAN y de la UE reflejan que los resultados de la gestión

tradicional no están a la altura de los objetivos deseados y que queda bastante margen de mejora. Mientras que no hay ningún documento en la OTAN o en la UE donde no se mencione la palabra *comprehensive*, luego en el día a día o en la gestión de las crisis como la reciente de Libia se ve la dificultad de ejecutar el concepto. Ambas organizaciones comparten la voluntad de implantar el concepto pero cada una de ellas lo hace con dos aproximaciones distintas por sus orígenes y partiendo de situaciones diferenciadas que conviene tener en cuenta para comprender las dificultades a las que se enfrentan para implementar el concepto integral.

La OTAN sigue siendo una organización política y de defensa, con una estructura militar permanente, tratando de adaptarse a los cambios estratégicos y con una actividad muy relevante en los aspectos de seguridad internacional, generalmente marcada por la voluntad de llegar donde otras organizaciones no pueden llegar y conducir operaciones en escenarios donde sólo la OTAN parece capaz de operar para mantener su ventaja comparativa con otras organizaciones internacionales. La cadena militar es la responsable de la misión en el teatro de operaciones y coordina con los elementos civiles, pero no trabaja integralmente. No tiene los elementos para hacer un planeamiento integral y la vasta organización que la sustenta no está diseñada para realizar una aproximación integral desde el principio de una crisis. No existe un comandante para las operaciones civiles y todas se gestionan bajo un enfoque militar. Este enfoque de la OTAN ha sido un reflejo del pensamiento de gestión estadounidense, que ha prevalecido en la OTAN debido al peso e influencia de EEUU en la doctrina y conceptos de la Alianza.

No obstante, ese enfoque ha comenzado a cambiar cuando EEUU apostó por el enfoque integral, tanto en el nivel nacional (*whole-of-government approach*) como en el multinacional (*comprehensive approach*). La OTAN, a diferencia de la UE, no dispone de capacidades civiles asociadas con la seguridad, gobernanza y desarrollo que se deben aplicar en los escenarios de crisis, una carencia que se había constatado sobre el terreno y que reducía la sinergia y efecto potencial de las contribuciones civiles dispersas por multitud de actores individuales. Consecuentemente, la OTAN comenzó a reorientarse hacia el nuevo concepto coincidiendo con la gestión de la crisis afgana, donde se experimentaron nuevas formas de cooperación como los equipos de reconstrucción provincial (*Provincial Reconstruction Teams*, PRT) que integraban la reconstrucción civil y la protección militar o la introducción de un *NATO Civilian Representative* en la cadena de mando para supervisar esos aspectos de las operaciones.

Estas experiencias desembocaron en la Cumbre de Lisboa de noviembre de 2010, donde se subrayó que las lecciones aprendidas de las operaciones OTAN demostraban que para ser eficientes en el manejo de crisis debía ser integral el enfoque de los instrumentos políticos, civiles y militares disponibles, fusionando esas capacidades desde el máximo nivel estratégico al táctico y desde los primeros momentos del planeamiento. Desde entonces, la OTAN está estudiando cómo desarrollar su dimensión civil y el Mando Aliado de Transformación y el Mando Aliado en Europa continúan evaluando cómo se puede sacar el máximo rendimiento a la gestión integral de los objetivos, capacidades, organización y procedimientos de la organización.

En la UE ocurre básicamente lo contrario ya que es una organización civil donde lo militar se ha incorporado a lo largo del proceso de construcción europea y su capacidad de gestión civil-militar de crisis es todavía relativamente pequeña, sin que pueda compararse ni tímidamente a la OTAN. Los Balcanes y las intervenciones en África reflejan el *modus*

operandi europeo y forman parte de lo mucho que se ha progresado en la Política de Seguridad y Defensa Común, especialmente cuando ha existido el imprescindible consenso, pero todavía no se ha consolidado la aproximación integral. Su necesidad coincidió en el tiempo con las primeras operaciones internacionales de la UE, donde se vio la necesidad de integrar los diferentes instrumentos de los que dispone: económicos, humanitarios, militares, de Estado de Derecho y gobernanza, entre muchos otros, y las distintas culturas de seguridad de la Comisión, el Consejo y los Estados miembros.

También coincidió o dio pie a la creación de los nuevos órganos y procedimientos que se han ido aglutinando en torno al entonces alto representante de la PESC y ahora alta representante de Relaciones Exteriores y Política de Seguridad. No sólo se ha buscado una estructura paritaria civil y militar, desde la primera Célula Civil-Militar del Estado Mayor de la UE con la PESC al Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM en sus siglas en inglés) y la Dirección de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD) de la PCSD, sino que se han desarrollado procedimientos de planeamiento y ejecución² que reforzasen la integración entre ambas. A pesar de los esfuerzos y de su buena disposición, ni la organización ni sus procedimientos están integrados todavía suficientemente, aunque el Consejo ha ido aplicando el enfoque integral a materias que han pasado de la gestión de crisis a la protección civil, la política de inmigración y la reforma del sector de la seguridad, una ampliación acorde con el carácter integral –comprehensivo– de las políticas de seguridad y defensa.

El Tratado de Lisboa y la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) teóricamente deberían haber significado un punto de inflexión. Esta era la idea que existía detrás de la decisión de que el/la alto/a representante fuese también vicepresidente de la Comisión y contara con una sola voz y con unos instrumentos realmente integrados. No ha sido así todavía y se observa un cierto desequilibrio en el personal dedicado a una y otra estructura, teniendo en cuenta las dimensiones de la Comisión y las del SEAE (incluido el componente militar como única estructura militar permanente), lo que dificulta que la alta representante juegue ahora un papel fundamental en el manejo de crisis, algo parecido al de un ministro de Asuntos Exteriores y de Defensa juntos. A pesar de ello, la reciente implantación del concepto de Plataforma de Crisis permite a la alta representante y al SEAE tener una visión global y una capacidad de convocatoria proactiva de las crisis, desemboquen o no en una operación militar como se ha manifestado con ocasión de Libia (en concreto, diseñar el Concepto de Gestión de Crisis que aprobó el Consejo). Ciertamente, la situación económica no es la ideal para culminar un proyecto de tal envergadura, pero tanto la Comisión Europea como la alta representante y el SEAE han tomado conciencia de que tienen que trabajar integradamente desde el inicio de cualquier situación que pueda desembocar en una crisis.

¿Qué se debería hacer en España para progresar hacia el enfoque integral?

A modo de reflexión, y de forma análoga a la que han realizado la OTAN y la UE, la gestión integral precisaría órganos y procedimientos con esa aproximación. España cuenta con un buen sistema de gestión de crisis pero más desarrollado en la parte de procedimientos y ejecución interna que en la parte de liderazgo y proyección, por lo que cada crisis se ha gestionado de forma diferente sin un modelo fijo ni enfocado a la acción integral. A diferencia de esas organizaciones y de otros países que han tomado

² Entre los primeros documentos se encuentran los de Coordinación Civil-Militar y el Concepto de la UE para el Planeamiento Integral, docs. 14457/03 y 13983/05 del Consejo, respectivamente.

consciencia de la necesidad de actualizar conceptos, órganos y procedimientos, en España todavía no se han dado pasos similares para comenzar a implantarlos.

El documento aprobado por el gobierno español en 2011 –“La Estrategia Española de Seguridad (EES), una responsabilidad de todos”– asume la necesidad de compartir la tendencia cuando reconoce que “solo un enfoque integral que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinar a nivel nacional, europeo e internacional puede responder a los complejos retos que nos enfrentamos”. Sin embargo, el documento no indica cómo se debe trasladar ese enfoque al sistema nacional de gestión de crisis, salvo la sugerencia de crear una Unidad de Respuesta Integrada Exterior que facilite el despliegue de personal en el extranjero, por lo que habrá que esperar a ver cómo se implementa o se revisa la EES para conocerlo. Esta iniciativa responde a la necesidad que se analiza y va en la dirección correcta de mejorar la coordinación interna entre las administraciones y entre éstas y los actores no gubernamentales.

No se trata sólo de coordinar la contribución de personal civil a las misiones en el extranjero sino de que exista una coordinación-integración-aglutinación de todos los medios, desde el inicio de cualquier situación que pueda originar decisiones de participar nacional o internacionalmente en una operación. Se trata de disponer de un sistema que supervise las distintas fases de las crisis y de un procedimiento que establezca qué autoridad es responsable en cada fase y actuación. Ambos deben estar claramente definidos. Mientras no se haga, la gestión continuará realizándose mediante la coordinación reactiva de los diferentes Ministerios, agencias y centros públicos, además de los privados, en un modelo que se ha experimentado en la proyección de la acción humanitaria pero que no nos permite llegar a las organizaciones multilaterales con una aproximación integral de nuestra participación a operaciones que se abordan bajo ese enfoque. En consecuencia, la coordinación interministerial, interagencias o conjunta se irá desfasando de los nuevos procedimientos integrados de gestión, dificultando nuestra contribución e impidiendo desarrollar una capacidad de gestión integral propia y autónoma.

Encontrándose el desarrollo del enfoque integral en un estadio incipiente, se nos brinda una oportunidad para intentar que el manejo de situaciones de crisis se lleve a cabo de una forma a la altura de la trascendencia de las decisiones que se toman. Conseguir un enfoque integral a nivel nacional debería ser una tarea más sencilla que a nivel multinacional porque el gobierno tiene a su disposición todos los medios del Estado para hacerlo y como al final hay que tomar decisiones que son políticas y complejas, hay menos probabilidad de cometer errores cuando se cuenta con un sistema que aglutina los diferentes aspectos diplomáticos, económicos, jurídicos, de inteligencia, culturales, militares u otros y, además, se trabaja con la metodología, procedimientos de trabajo, estructuras y educación adecuadas para actuar integralmente. Debería bastar la experiencia ajena para convencerse de la necesidad de adoptar esa predisposición, pero si no es así, se tendría que recurrir a elaborar una doctrina y ejercicios de adiestramiento para llegar a implantar esa mentalidad.

Conclusión: El entorno estratégico europeo ha evolucionado realmente con dos ocasiones trascendentales –el fin de la Segunda Guerra Mundial y la Caída del Muro de Berlín– y los problemas de seguridad a los que tienen que hacer frente los países aliados se manifiestan generalmente fuera de sus fronteras y presentan una naturaleza multidimensional, por lo que las organizaciones y procedimientos disponibles deben abrirse a nuevos actores y procedimientos de gestión. Esta apertura no es fácil, por los

problemas de cambio de mentalidad y de cultura que implican. Sin embargo, quizá, ahora con la crisis económica sea más fácil implementar los cambios, aceptando transformaciones que en otras circunstancias no sería posible aunque sólo fuera por racionalizar los procedimientos, reducir duplicidades y ahorrar costes.

La UE parece más preparada estructuralmente, aunque sea de forma embrionaria, para progresar hacia el enfoque integral pero necesita más tiempo, medios y consenso político. Por su parte, la OTAN dispone del liderazgo estadounidense para implantar el enfoque integral, pero todavía no ha desarrollado su dimensión civil –algo de lo que sí dispone la UE–, por lo que tardará en ponerla a punto. Ambas organizaciones tendrán que mejorar sus procedimientos y consolidar sus estructuras para actuar integralmente. La mejora de la gestión es una condición necesaria pero no suficiente para que ambas organizaciones actúen eficazmente, porque las decisiones finales son políticas y puede que la divergencia de intereses entre sus Estados miembros les impida llevar a cabo esa gestión integral.

En España hay que conseguir la educación, mentalización, adiestramiento y financiación para que las estructuras y organismos implicados en cualquier crisis puedan actuar integralmente. Como mínimo, los Ministerios de Defensa, Asuntos Exteriores y Cooperación, Interior y Economía deberían compartir la gestión desde el inicio de una crisis, en lo que se llama período de estabilidad, junto con los servicios de Inteligencia. La disponibilidad de un centro de gestión integral en las proximidades del presidente del gobierno le permitiría manejar las crisis de forma más proactiva y menos compartimentada, evitando la necesidad de coordinar posteriormente lo que no se integró desde el principio.

Fernando Lista
Contralmirante de la Armada e investigador asociado del Real Instituto Elcano