

Francisco Berenguer López

Coronel agregado de Defensa para Afganistán y Pakistán.

Correo: franberelo@gmail.com

EL ENFOQUE INTEGRAL EN LA RE- CONSTRUCCIÓN NACIONAL DE ES- TADOS Y LA LEGÍTIMA SEGURIDAD

Resumen

Los dos mejores ejemplos de la aplicación del concepto de «enfoque integral» a las operaciones de construcción de la nación son los constituidos por la participación de la comunidad internacional en Irak y Afganistán, ambos bajo la cobertura legal pertinente proporcionada por las Naciones Unidas. En vista de los resultados obtenidos en cada uno de ellos, una vez que la fase de la reforma del sector de seguridad se concluyó en el primero (y el segundo se encuentra en su asesoramiento final y período de tutoría), es el momento de preguntarse si las lecciones aprendidas han sido correctas o si es necesario volver a formular estas operaciones, en particular aquellos relacionados con las áreas de seguridad y de gobernanza.

Palabras clave

Enfoque integral, reconstrucción nacional, seguridad legítima, gobernanza, mecanismos de control.

Abstract

The two best examples of the implementation of the concept of the “comprehensive approach” to nation-building operations are those of the international community’s participation in Iraq and Afghanistan, both under the relevant legal endorsement of the United Nations. Considering the results obtained in each of the countries, with the conclusion of the security sector reform phase in the former (and with the latter going through its final consultancy phase and mentoring period), it is now time to question whether the lessons learned have been the

correct ones or whether there is a need to rethink these operations, particularly those relating to security and governance.

KeyWords

Comprehensive approach, national reconstruction, legitimate security, governance, control mechanisms.

EL ENFOQUE INTEGRAL EN LA RECONSTRUCCIÓN NACIONAL DE ESTADOS Y LA LEGÍTIMA SEGURIDAD

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de la hipótesis de que el esfuerzo realizado por las Fuerzas Armadas y policiales de los actores internacionales no conseguirán la deseada estabilización en los Estados fallidos donde se desarrollan, –territorios con un nivel de violencia presente que podemos considerar de guerra civil declarada–, si no es mediante un esfuerzo simultáneo en gobernanza y, en particular, mediante un *uso legítimo de la violencia*¹ en las operaciones de contraterrorismo o contrainsurgencia que se lleven a cabo.

Para ello nos acercaremos a los conceptos de mantenimiento y consolidación de la paz, analizando su diferencia fundamental, para desde aquí analizar la diferencia de los conceptos de construcción del Estado y de construcción nacional. Pasaremos a continuación a exponer las características esenciales de la metodología del enfoque integral para estas operaciones, para llegar a debatir la necesidad de integración de los sectores de seguridad y gobernanza a un nivel más alto del que se está llevando a cabo en la actualidad.

DESDE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ A LAS OPERACIONES DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Como se especifica en el documento de Naciones Unidas (NN. UU.) conocido como *Informe Brahimi*,² las operaciones de mantenimiento de la paz que se realizaron durante la etapa de la guerra fría y eran operaciones que estaban encaminadas a mantener el estatus existente entre los Estados. No hacían frente a las causas verdaderas de los conflictos, sino que paliaban sus síntomas –sus mandatos eran de vigilancia de cesación del fuego y no tenían responsabilidades directas en las causas del conflicto–. Estas operaciones eran más bien pequeñas en escala y no requerían de grandes estructuras de

1 La legitimidad entendida como la aceptación social por parte del grupo, en este caso referida al uso de la violencia como necesaria y justa. Véase BARRETO I., HENRY B., SERRANO Y. y LÓPEZ-LÓPEZ W.: La legitimación como proceso en la violencia política, medios de comunicación y construcción de culturas de paz. Universidad Javierana de Bogotá, Bogotá: 2009, V. 8, pp. 737-748.

2 United Nations (UN), General Assembly Security Council. Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects (A/55/305-S/2000/809). 21 August 2000. En línea, <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>, consulta 31 de octubre de 2015.

apoyo en mando y control, inteligencia y logística; eran operaciones fáciles de generar y mantener sobre el terreno y respondían al tipo de conflictos que se generaban en un escenario de relaciones internacionales donde los Estados eran, sin lugar a dudas, los únicos actores. En escenarios definidos por un mundo bipolar donde el concepto *westfaliano* de Estado imperaba, y donde por lo tanto la soberanía que se ejercía sobre un determinado territorio y su población era prácticamente ilimitada. Desde aquella situación, se evolucionó a un nuevo tipo, surgido tras la caída del muro de Berlín, donde los actores internos que hasta ese momento habían estado sometidos a una situación de congelación forzada por la amenaza de conflicto interestatal a escala mundial han emergido con fuerza –grupos étnicos, religiosos, políticos...–, haciendo de las fronteras hasta ese momento existentes una falacia y originando, en consecuencia, conflictos internos con sus correspondientes crisis humanitarias que hacían necesaria la intervención internacional.

Como anteriormente se ha citado, estas operaciones de reconstrucción o consolidación de la paz todavía se centraban en apoyar a las instituciones de los Estados, por lo tanto se hablaba todavía de un concepto westfaliano del Estado y un sentido negativo de paz como *ausencia de violencia*. Podríamos identificar estas acciones de mantenimiento de la paz o *peace-keeping*³ con las de construcción de Estados o *state-building*,⁴ sin todavía centrarse en los nuevos conceptos securitarios que estaban apareciendo a principios de los noventa.⁵ Por todo ello en esos años se consideraba como una situación final deseada (y por lo tanto razón suficiente para dar por finalizada la operación) llevar a cabo un proceso democrático de elecciones que consolidase la situación de paz conseguida.⁶

Pero fueron los conflictos vividos en la década de los noventa en Ruanda y Liberia los que impulsaron a la comunidad internacional a ampliar su campo de mira, repensando su apoyo casi exclusivo a las instituciones del Estado, para prestar atención a las causas originarias de la situación de violencia producida. Ya no se hablará de gestión de crisis interestatales, sino de intervenciones por razones humanitarias en Estados sobe-

3 Entendemos estas operaciones como aquellas que se despliegan para implementar un acuerdo de alto el fuego o un acuerdo de paz. Normalmente no requieren el uso de la fuerza sino es para protección de la población civil o defensa propia y tiene como finalidad ayudar a los Estados a hacer la transición desde el conflicto hacia la paz (United Nations Peacekeeping. Peacekeeping operations, peace and security. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>, Consulta 12 de enero de 2016)

4 Aquellas dirigidas fundamentalmente a reconstruir las instituciones y órganos de gobierno de un Estado (SCOTT, Z. Literature Review on State Building. Birmingham: University of Birmingham, Governance and Social Development Resource Centre, 2007, pp. 3-4)

5 BRINKERHOFF, D. W. Introduction, Governance Challenges in Fragile States: Reestablishing Security, Rebuilding Effectiveness and Reconstituting Legitimacy. In Governance in Post-Conflict, Rebuilding Fragile States. Derik W. Brinkerhoff ed. London: Routledge, 2007, pp. 1-23.

6 PARIS, R. At War's End, Building Peace after Civil Conflict. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 7-8.

ranos. Sin embargo, si desde el punto de vista jurídico es un asunto delicado la entrada, mucho más lo es la salida, pues es necesario alcanzar una situación de ausencia notable de violencia, y un nivel de desarrollo suficiente de las instituciones estatales. Además, se requiere reforzar su necesaria legitimidad que necesariamente conlleva largos periodos de tiempo (como son el caso de Chipre, Palestina, la Cachemira indo-pakistaní), junto a la presión internacional por obtener resultados inmediatos y el hecho de que supondría de facto una ocupación permanente de Estados soberanos, por no hablar de la insoportable carga logística.

A este nuevo tipo de intervenciones, que buscan solucionar el origen de los conflictos ya no las podemos denominar de mantenimiento de la paz, sino de consolidación de la paz o *peace-building*. En ellas el referente principal ya no es el Estado, sino el ciudadano como ser humano. No se habla ya de una paz *westfaliana*, sino de una paz *positiva*,⁷ en la que se identifican una serie de condiciones mínimas de vida, seguridad y justicia social para que pueda existir una paz duradera.⁸ Estas condiciones se recogen en el *Nuevo Concepto de Seguridad Humana* de Naciones Unidas:⁹ «For most people today, a feeling of insecurity arises more from worries about daily life than from the dread of a cataclysmic world event. Job security, income security, health security, environmental security, security from crime-these are the emerging concerns of human security all over the world».

Junto a este nuevo concepto de seguridad humana, las propuestas de Boutros-Ghali en su conocida *Agenda para la Democratización*,¹⁰ y que a su vez se apoya en dos documentos anteriores, *Agenda para la Paz*¹¹ y *Agenda para el Desarrollo*,¹² harían evolucionar a la comunidad internacional desde el concepto de construcción del Estado hacia el de construcción de nación o *nation-building*, como a continuación veremos. Es precisamente en las conclusiones del primero de los tres documentos citados, donde se cita la necesidad del enfoque integral para poder alcanzar la tan deseada paz y segu-

7 Una paz entendida como una construcción consciente basada en la justicia, generadora de valores positivos y perdurables, capaz de integrar política y socialmente, de generar expectativas, y de contemplar la satisfacción de las necesidades humanas (MUÑOZ, Francisco A.. La Paz Imperfecta. Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, s.f. En línea, <http://www.ugr.es/~fmunoz/documentos/pimunozespa%C3%B1ol.pdf>, (consulta 15 de enero de 2016).

8 JIMÉNEZ BAUTISTA, F. Hacia una antropología para la paz (artículo 43). *Gazeta de Antropología* 25 (2). Granada: Universidad de Granada, 2009. En línea, http://www.ugr.es/~pwlac/G25_43Francisco_Jimenez_Bautista.html, consulta 31 de octubre de 2015.

9 United Nations Development Program (UNDP). *Human Development Report: A new concept of human security*. New York: Oxford University Press, 1994, p.15.

10 BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Democratization*. United Nations, New York, 1996.

11 BOUTROS-GHALI, B. Informe del secretario general de NN. UU.: *Agenda para la Paz*, 17 junio, 1992 (A/47/277 – S/24/24III).

12 BOUTROS-GHALI, B. *An agenda for Development, Report of Secretary General*, A/45/935. United Nations, New York, 6 May 1994.

ridad, ya que sin unos mínimos procesos de democratización y desarrollo es imposible alcanzarla.

DESDE LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO A LA CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN

Hay que empezar por decir que el concepto de construcción de nación proviene de la etapa posterior a la II Guerra Mundial, cuando, principalmente en los círculos académicos estadounidenses se hizo popular este concepto a la hora de describir la acción de reconstrucción que se llevó a cabo en las sociedades alemana y japonesa.¹³ El objetivo no fue recuperar el Estado, sino crear unas nuevas sociedades democráticas mediante purgas, ayudas al desarrollo, reeducación y establecimiento de nuevas instituciones estatales. Sin embargo, este concepto quedó en el olvido de la mano de los neoliberales, quizás también porque se consideró algo solo viable en una determinada etapa de la historia y capaz de ser llevado a cabo por unas fuerzas de ocupación que lo impusieran. Así, Naciones Unidas no se vio atraída por el concepto y menos por la forma de llevarlo a cabo.

Ha sido precisamente el hecho de que la construcción de Estados se convirtiese en una misión típica de NN. UU., junto a la aparición de las teorías del desarrollo y seguridad humana, lo que ha llevado a reconocer la necesidad de incluir el desarrollo y la gobernanza en este concepto. De acuerdo con la teoría *weberiana*, la razón principal del Estado es el derecho exclusivo al uso de la fuerza en un determinado territorio,¹⁴ pero a ello habrá que añadirle otra serie de elementos si no queremos que, sin deslegitimar el primero, no sea suficiente para el mantenimiento de la tan deseada *paz social*. De esta forma, aparece en la década de los noventa y en el ámbito de Naciones Unidas el concepto de *desarrollo humano*.¹⁵ El desarrollo de los Estados ya no solo abarca las instituciones y los datos macroeconómicos sino que debemos centrar nuestra atención en las personas y en las grandes diferencias sociales y económicas existentes entre ellas. Es por ello que para construir y consolidar la necesaria sociedad civil sobre la que se levante el Estado y una paz duradera, debemos volver la vista hacia el concepto de consolidación o construcción de nación sobre valores democráticos, participación civil, desarrollo humano, gobernanza y justicia social, que hasta ese momento no se le había prestado la debida atención. Si queremos sociedades democráticas estables para poder alcanzar la tan deseada *paz kantiana*, deberemos intentar establecer sociedades

13 DEUTSCH, K. y FOLTZ, W. *Nation Building and Nation Development: some issues for political research*. Deutsch & Foltz editors. New York: Atherton Press, 1966.

14 WEBER, M. *La política como vocación*. 1919. En línea, <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>, consulta 31 de octubre de 2015.

15 United Nations Development Program (UNDP). *Human Development Report 1990: Concept and Measurement of Human Development*. New York: Oxford University Press, 1990.

justas y bien gobernadas donde el concepto de nación ha de prevalecer, de una manera clara, sobre el del Estado.

La siguiente pregunta que deberíamos hacernos es quién está más legitimado para desarrollar y consolidar una nación en un Estado, ¿él mismo, otro país, con el consiguiente peligro de que sea considerado *ocupante*; una organización multinacional legítimamente reconocida como es la Organización de Naciones Unidas; las propias comunidades que habitan el territorio sobre el que pretendemos construir o consolidar ese Estado-nación fallido...? Vamos entrando de lleno en el concepto de enfoque integral y las consideraciones que exponemos más adelante sobre sus múltiples actores.

LAS OPERACIONES DE CONSTRUCCIÓN NACIONAL

Si hablamos de operaciones de construcción nacional es imprescindible citar a los Estados Unidos de América (EUA). Sin duda, el Estado que más veces ha empleado sus recursos militares y civiles en la construcción nacional de otros Estados. Solo durante el siglo xx, EUA llevó a cabo diversas operaciones de consolidación nacional de otros estados soberanos con las siguientes características comunes.¹⁶

- a) Su finalidad era cambiar el régimen político existente o su mantenimiento, teniendo presente que esta finalidad no se establecía por ideales democráticos (esto solo ha ocurrido en los casos más recientes), sino que en la mayoría de los casos se hacía para mantener regímenes amigos, por intereses económicos o geopolíticos, o su derrocamiento en caso contrario.
- b) Normalmente iban precedidas del empleo masivo de tropas terrestres, no solo para derrocar o apoyar regímenes, sino también en misiones de policía para el mantenimiento de la ley y el orden.
- c) Se utilizó personal civil y militar estadounidense en la administración del Estado objetivo. Mediante este proceso de inmersión en las instituciones del Estado, los EUA han podido ejercer una influencia decisiva en la selección de líderes nacionales de los regímenes apoyados.

De acuerdo con estos criterios, podremos distinguir con claridad entre la operación militar que habitualmente se realiza antes de comenzar la operación de consolidación nacional y esta última. Si en todos los casos ha sido necesario, como paso previo, una exitosa operación militar, importante es señalar que cuanto más decisiva y aplastante ha sido la victoria militar, menos dificultoso ha sido llevar a cabo la consolidación nacional. Y podremos presentar hasta 15 operaciones de gestión de crisis y consolidación nacional.

.....

16 PEI, M. & KASPER, S. *Lessons from the Past: the American record in nation building*. Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 24, 2004. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.

País	Periodo	Población	Carácter	Mandato ONU	Administración Interina	Democracia después de 10 años
Cuba	1898-1902	1,6 M	Unilateral	—	Aministrado por EUA	No
Panamá	1903-1936	450.000	Unilateral	—	Régimen vicario	No
Cuba	1906-1909	2 M	Unilateral	—	Aministrado por EUA	No
Nicaragua	1909-1933	620.000	Unilateral	—	Régimen vicario	No
Haití	1915-1934	2 M	Unilateral	—	Régimen vicario	No
Cuba	1917-1922	2,8 M	Unilateral	—	Régimen vicario	No
República Dominicana	1916-1924	895.000	Unilateral	—	Aministrado por EUA	No
Alemania Occidental	1945-1949	46 M	Multilateral	—	Administración multilateral	Sí
Japón	1945-1952	72 M	Unilateral (1)	—	Aministrado por EUA	Sí
República Dominicana	1965-1966	3,8 M	Unilateral	No	Régimen vicario	No
Vietnam del Sur	1964-1973	19 M	Unilateral	No	Régimen vicario	No
Camboya	1970-1973	7 M	Unilateral	No	Administración multilateral	No
Granada	1983	92.000	Unilateral	No	Administración local	Sí
Panamá	1989	2,3 M	Unilateral	No	Administración local	Sí
Haití	1994-1996	7 M	Multilateral	Sí	Administración local	No

(1) Aunque con cobertura multilateral

Tabla I: operaciones de reconstrucción nacional acometidas por EUA en siglo xx. Fuente: elaboración propia¹⁷.

Como éxitos más significativos se señalan Alemania Occidental y Japón, tanto por la dimensión de estos Estados, como por la envergadura de la reconstrucción nacional realizada, y los casos de Granada y Panamá, donde acabaron imponiéndose regímenes democráticos, aunque su pequeño tamaño no los hace significativos. En el resto, las operaciones de reconstrucción nacional no se pueden considerar especialmente exitosas, teniendo en cuenta que después de 10 años de finalizada la operación, solo cuatro de ellas seguían manteniendo regímenes democráticos. De los 15 casos analizados, solo uno contó con la autorización de NN. UU., y con la legitimidad añadida que esto le proporcionaba.¹⁸

La lista se ha cerrado en el año 2000, de manera que ha quedado excluida la operación en Afganistán, establecida en 2002,¹⁹ además de la Misión de Asistencia de NN. UU., para Iraq.²⁰ Esta última es un excelente ejemplo de acertada coordinación interna, aunque el éxito de la operación de acuerdo a la situación final deseada no es tan

17 Y completada con datos extraídos, entre otros, de Dobbins, Jones, Crane, Rathmell, Steele, Teltschik y Timilsins (DOBBINS, J., JONES, S. G., CRANE, K, RATHMELL, A, STEELE, B., TELTSCHIK, R., TIMILSINS, A. *The UN's Role in Nation-Building, From the Congo to Iraq*. Santa Mónica: RAND Corporation, 2005. En línea

http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG304.sum.pdf, (consulta 15 de enero de 2016).

18 Se han excluido las operaciones realizadas en Bosnia y Kosovo, por considerarlas primigeniamente acciones de ayuda humanitaria y no de construcción de nación aunque se haya acometido esta responsabilidad, una vez que se intervino en ambos territorios.

19 United Nations (UN). Security Council Res. 1401 (2002), March 28. En línea, <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20SRES1401.pdf>, consulta 31 de octubre de 2015.

20 United Nations (UN), Security Council. Res. 1500 (2003), August 14. En línea, <http://www.un.org/press/en/2003/sc7843.doc.htm>, consulta 31 de octubre de 2015.

claro²¹ (las decisiones tomadas en esta operación, en lo que a reconstrucción nacional se refiere, fueron tan erróneas que han llevado a la actual situación de guerra interna total que se vive tanto en Iraq como en Siria).

La influencia que EUA ha ejercido en la política interna de cada uno de estos países durante el tiempo que duró la intervención resultó decisiva en la selección de sus líderes. Más notable es reseñar que la tendencia de los países con gobiernos tutelados ha sido la incapacidad para mantener regímenes democráticos, quizás por el apoyo político y económico prestado a sus líderes militares. Estos han facilitado la labor de estabilización en el área de seguridad pero, en último término, se han convertido en unos líderes políticos incapaces de gestionar sus respectivos gobiernos sin ayuda de elementos extranjeros.

Siguiendo a Pei y Kasper,²² podemos afirmar que el éxito o fracaso de la consolidación nacional en un Estado fallido lo es en relación a tres variables: las características internas del país; la confluencia de intereses de los actores internos y externos implicados; y el compromiso duradero de la comunidad internacional para su desarrollo económico y social.

Las características internas del país tienen que ver con el grado previo de coherencia nacional y su falta de identidad nacional por divisiones étnicas, religiosas o ideológicas, o por una injusticia social extrema. Esta fragmentación provoca que cada grupo o clase social trate denodadamente de colocar a sus propios líderes con el consiguiente peligro de enfrentamiento político y social. Otra característica importante es el nivel de desarrollo previo de una burocracia estatal: su ausencia provocará la necesaria implicación de las potencias extranjeras para hacerla funcionar y posteriormente mento-rizarla; esto será visto como una voluntad de control sobre lo indígena y propio, por lo tanto, como fuerza de ocupación con el consiguiente peligro de fracaso. De igual manera, en el caso de que el país haya tenido experiencias democráticas previas, aunque imperfectas, hacen mucho más plausible el éxito de la operación de consolidación nacional.

En cuanto a intereses comunes entre las potencias extranjeras y el país a reconstruir, nos referimos a intereses de carácter geopolítico y económico; si estos son coincidentes entre los de las élites, el pueblo y las potencias extranjeras, las posibilidades de éxito son realmente altas.

El compromiso duradero para el desarrollo económico y social del país objetivo es un requisito esencial para la consolidación nacional de un país fallido. No solo se exige un importante compromiso militar y policial en el área securitaria, sino que se requiere de un compromiso ingente y duradero en el tiempo para el desarrollo económico y

²¹ HASAN AL QARAWEE, H. Political Violence and Failures of Nation-Building in Iraq. World Peace Foundation. June 25, 2013. En línea, <http://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2013/06/25/political-violence-and-failures-of-nation-building-in-iraq/>, consulta 31 de octubre de 2015.

²² PEI, M. & KASPER, S. Ref. 16. *Op. Cit.*

social del país, así como de sus instituciones para la gobernanza. Las inversiones que se realicen deben ir dirigidas al desarrollo y la autosuficiencia económica, en ningún caso deben ir dirigidas a la explotación del país, ya que, en ese caso, su percepción como fuerzas de ocupación será inevitable.

EL ENFOQUE INTEGRAL EN LAS OPERACIONES DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL

La delimitación del concepto

El que fue secretario general de Naciones Unidas, Boutros-Ghali, en su ya citada Agenda para el Desarrollo,²³ exponía el *enfoque integral* como el procedimiento para integrar las diferentes herramientas –diplomacia preventiva, construcción de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz– de las que dispone la comunidad internacional para la consecución de la paz, resaltando, además, la relación biunívoca entre seguridad y desarrollo. De» manera que fue ONU quien primero utilizó este concepto en una de sus resoluciones ejecutivas, con ocasión de la gestión posconflicto de la crisis de Kosovo.²⁴

«Welcomes the work in hand in the European Union and other international organizations to develop a comprehensive approach to the economic development and stabilization of the region affected by the Kosovo crisis, including the implementation of a Stability Pact for South Eastern Europe with broad international participation in order to further the promotion of democracy, economic prosperity, stability and regional cooperation».

El enfoque integral o *comprehensive approach* es un término sobre el que no existe consenso en su definición. Sin pretender ser exhaustivos, trataremos de recoger en el presente capítulo las interpretaciones que, en nuestra opinión, son las más interesantes.

El enfoque integral tiene que ver con el cómo y el dónde: cómo diseccionamos el conflicto, analizamos todas sus partes e identificamos las causas origen en cada una de ellas; cómo identificar sus interrelaciones; priorizar el lugar y el momento de actuar, con qué esfuerzo; determinar cuáles son los facilitadores o *enablers* y los bloqueadores o *stoppers*, en cada una de las funciones o sectores. Por último, determinar cuál es la acción a acometer sobre cada uno de ellos al objeto de facilitar la función principal

23 BOUTROS-GHALI, B. Ref. 12. Op. Cit.

24 United Nations (UN), Security Council. Res. 1244 (1999), June 19, art. 17. En línea, [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244\(1999\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1244(1999)), consulta 31 de octubre de 2015.

en cada una de las fases.²⁵ Y esto habrá que hacerlo en cada uno de los niveles en los que se trabaja: estratégico, operacional y táctico. Nos aproximamos a un concepto de seguridad donde se acepta que es necesario actuar sobre todas las funciones del Estado en su conjunto si se quiere proporcionar un desarrollo estable. Actuar de otra manera, solo sobre los síntomas de violencia externa, proporcionarían resultados temporales y no la tan deseada paz duradera.

Por todo ello el enfoque integral para la gestión de crisis se ha definido también como el proceso que tiene por objeto facilitar la convergencia de prioridades y evitar la falta de realismo o duplicación-fricción de estrategias de los actores participantes, que requiere de la concertación de estrategias y acciones desde las primeras fases del planeamiento y desde el más alto nivel, compartiendo objetivos y procesos de toma de decisiones.²⁶

Necesidad del enfoque integral

A la cuestión de qué es lo que realmente aporta el enfoque integral a la gestión de crisis, y atendiendo a las dos mayores y exitosas operaciones de construcción nacional de la década de los 40 y comienzos de los 50, la respuesta ha de recoger dos puntos de vista diferentes: el primero, determinará las razones por las que hemos de cambiar unos procedimientos para operaciones de estabilización con capacidades y metodologías bien conocidas, a otras donde la incertidumbre es mucho mayor por la ingente cantidad de actores presentes y de variada procedencia –actores con los que no se está habituado a trabajar y mediante una acción simultánea con todos ellos–. Se ha de asumir, además, que el nivel de control y coordinación sobre cada una de las partes es mucho menor que antaño, cuando las diferentes fases de la gestión de la crisis eran sucesivas –fase de guerra convencional y posteriormente se acometía fase de reconstrucción del estado–.

El segundo punto de vista ha de dirigirse a determinar qué aportaciones en el campo de la metodología y procedimientos de gestión implica el nuevo concepto.

Podrían argumentarse diferentes razones, pero la más evidente probablemente sea el cambio de adversario de las dos últimas décadas y el nuevo escenario donde se opera. Las actuales operaciones de estabilización se realizan para resolver graves crisis internas en aquellos Estados que, ante una evidente debilidad de sus herramientas de poder y una parte de la población alzada en armas, se ha producido una situación de

25 FAULKNER R, DABBS, Jr y VAN MAANEN, J. *Varieties of Qualitative Research*. London: Sage Publications. 1982.

26 SAN ANTONIO, Demetrio, apud CASTILLO BAREA, S. El concepto de comprehensive approach en la ONU y OTAN: alcance e implicaciones. *Documentos de Seguridad y Defensa* 37. 2010. Ministerio de Defensa, Madrid., p. 37.

guerra civil que provoca grandes sufrimientos a importantes sectores de la población. La ausencia de respeto a los derechos humanos y las leyes internacionales de conflictos armados van socavando la capacidad de las instituciones para proteger a sus propios ciudadanos y aportar los servicios públicos esenciales. Hablamos, por lo tanto, de los nuevos conflictos asimétricos, donde el enemigo vive, combate y se protege entre la población. En este nuevo escenario se han de desarrollar las operaciones, con el consiguiente peligro de bajas y daños colaterales. Un enemigo que, ante su evidente inferioridad tecnológica y medios humanos, utiliza el terror como su mejor herramienta para conseguir el apoyo de las poblaciones locales, y para que la opinión pública de los actores internacionales presione a sus respectivos gobiernos de la futilidad de su empeño.

Es, por lo tanto, un enemigo a neutralizar con medios militares, policiales y diplomáticos. Al mismo tiempo, se debe proteger a la población y aportar un mínimo de servicios públicos: justicia, educación, sanidad... Para ello ya no podemos utilizar los procedimientos que se usaron en la primera mitad del siglo xx, cuando los conflictos eran entre Estados y se respetaban los usos y derechos de la guerra. Este nuevo enemigo asimétrico, que no puede ser formalmente derrotado porque tampoco ha hecho declaración de guerra formal, requiere de un nuevo procedimiento en el que se utilicen todas las herramientas de que disponga la comunidad internacional: poder duro y blando –medios militares y policiales, diplomáticos, económicos, etc.–. Simultáneamente es necesario proteger y aportar ayuda humanitaria a la población entre la que se combate, ayudar a reconstruir las instituciones del Estado. Todo esto solo es posible realizarlo mediante el procedimiento de gestión de crisis denominado enfoque integral.

El segundo punto de vista, complementario del anterior, es más procedimental y consiste en determinar qué aspectos realmente novedosos ha reportado la aplicación del enfoque integral a la gestión de crisis: En primer lugar, conviene aclarar que no ha sido la relación existente entre seguridad y desarrollo, porque esto ya se venía haciendo, como se señala en el apartado 4. Entre los elementos militares y civiles se asumía una relación secuencial y la segunda fase no era posible si antes no se había conseguido la primera²⁷ –tal y como se estudiaba y aplicaba hasta los años noventa en los círculos académicos y escuelas de estado mayor occidentales–. La novedad con el enfoque integral estriba en una relación funcional entre ambas, de manera que no se considera posible alcanzar un cierto nivel de seguridad, si no se alcanza de forma simultánea un nivel de desarrollo y gobernanza suficientes. Esto se ha visto confirmado en multitud de conflictos de finales del siglo pasado.

Resulta, por lo tanto, que el enfoque integral es el único método que nos permite actuar de una manera suficiente sobre la complejidad de factores que interactúan en las crisis actuales y que se mueven en tres planos: securitario, de desarrollo y de gobernanza. Con la certeza de que, como expondré más adelante, la acción sobre alguna

27 HULL, Cecilia. *Focus and convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* Stockholm: Swedish Defence Research Agency, 2011.

de las partes nunca ofrecerá los resultados suficientes para que sean reconocibles de manera permanente en el conjunto, y, por lo tanto, que la acción ha de ser, al menos coordinada si no es posible la integración.

Sus orígenes: la escuela de Copenhague y las crisis de los noventa

Las causas que justifican la fuerza con que irrumpe esta nueva metodología para la resolución de conflictos a principios del siglo XXI hay que buscarlas en el decenio anterior y son, a nuestro entender, dos y simultáneas: una, procedente de los círculos académicos, en particular la escuela danesa de relaciones internacionales; la segunda, desde la experiencia que se estaba viviendo durante los años 90 con la resolución del conflicto de los Balcanes.

Con respecto a la primera, parece clara la relación existente entre las teorías de *securización* de la escuela de Copenhague²⁸ y el enfoque integral en la resolución de conflictos. Esta escuela de pensamiento social considera que los incidentes en diferentes sectores de la sociedad (militar, económico, social...) pueden llegar a convertirse en problemas de seguridad desde el momento en que se considere que pueden afectar a funciones/sectores esenciales del Estado o sociedad a la que pertenecen. Cuando exista esa percepción, se legitima al Estado u organización regional-global para que se empleen medios extraordinarios para resolverlo.

De manera simultánea, se producen una serie de conflictos internos que hacen que las Naciones Unidas se conviertan en una factoría de gestión de crisis y operaciones de construcción de la paz o *peace-building*: Namibia (1989), Nicaragua (1989), Angola (1991), Camboya (Mozambique (1991), El Salvador (1991), Mozambique (1992), Liberia (1993), Ruanda (1993), Bosnia (1995), Croacia (1995), Guatemala (1997), Timor Este (1999), Kosovo (1999) y Sierra Leona (1999). En todas ellas se constata que la resolución de conflictos pasa obligatoriamente por actuar sobre todas las funciones esenciales del Estado y sus causas raíz y tener en cuenta a los diferentes grupos sociales que lo constituyen. Pero con un nuevo elemento que no existía a mediados del siglo XX: los nuevos ejércitos profesionales de finales de siglo, reducidos y altamente especializados, ya no disponen de las capacidades y el potencial de conocimiento en técnicas no específicamente militares que los ejércitos de movilización proporcionaban. Nos estamos refiriendo a las capacidades que, desde la sociedad civil, proporcionaba el personal movilizado. Es por ello necesario integrar estas capacidades mediante la cooperación, o mejor la integración, con organizaciones oficiales y privadas que las posean.

28 Lo que en este trabajo denominamos *securización*, traducción libre de *securitization*, es un concepto definido y desarrollado por WÆVER, O. *On Security, Securitization and Desecuritization*. Ronnie D. Lipschutz (ed.). New York: Columbia University Press. 1995, pp. 46-86.

Por otro lado, no podemos olvidar la relación existente entre el enfoque integral y el concepto de seguridad humana,²⁹ relación que no deja de ser un elemento de legitimidad muy importante, dada la estrecha relación existente entre seguridad humana y desarrollo,³⁰ difiriendo de la postura que se ciñe al concepto *freedom from fear* para evitar caer en escenarios tan amplios que se convierten en inalcanzables.³¹ Es precisamente esta visión estrecha del concepto lo que, en nuestra opinión, está provocando el fracaso en las operaciones de reconstrucción nacional, como más adelante veremos.

Un concepto y dos metodologías

Al analizar el concepto, podemos convenir que la metodología para su implantación básicamente se puede llevar a cabo de dos maneras que, con frecuencia, confundimos y utilizamos indistintamente:

- a) El enfoque integral como aproximación holística en la que intervienen diferentes actores y factores sobre los que no existe posibilidad de control y sobre los que, por tanto, es necesario interactuar mediante una cultura de coordinación y cooperación para alcanzar un mismo fin estratégico. Como ejemplo valdría la necesaria colaboración entre las fuerzas de seguridad internacionales y los actores locales y humanitarios.
- b) El enfoque integral concebido como un proceso estructurado sujeto a reglas y procedimientos al que se someten, de forma voluntaria, los participantes en la gestión para alcanzar un determinado grado de coherencia en las políticas y acciones a desarrollar. Tal es el caso de las diferentes interpretaciones nacionales y de organizaciones internacionales, que pretenden ceñirlo a procesos estructurados de planeamiento, tanto dentro de ellas como con los demás, y que persiguen la integración de sus acciones –el caso más sintomático sería el de la propia OTAN–.

Ambas metodologías no son excluyentes, bien al contrario, aunque es en la segunda donde las organizaciones multinacionales de seguridad han trabajado para tratar de llegar a unas conclusiones de las que inferir modelos. Estos no han dado los resultados deseados y están haciendo volver las miradas hacia un proceso más holístico y colabo-

29 UNDP, Human Development Report (1994). Ref. 9. Op. Cit., p. 15.

30 WENDLING, C. The comprehensive approach to civil-military crisis management, a critical analysis and perspective. Paris: Institut de la Recherche de l'Ecole Militaire (IRSEM), 2011.

31 KALDOR M. & JOHNSON A. New wars and human security: an interview with Mary Kaldor. Democratiya 11, 2007. En línea, file:///C:/Users/Agredkabal/Downloads/Ch9_New_Wars.pdf, Consulta 16 enero 2016.

rativo, ante el rechazo que los procesos rígidos y muy estructurados provocan en los principales actores de los sectores de la gobernanza y el desarrollo.³²

Sus características

Las características del modelo de enfoque integral que apliquemos, cualquiera que sea su metodología, serán comunes a las que se exponen en los siguientes párrafos. Como conclusión, adelantamos que ninguno de los actores participantes, a pesar de su independencia, es capaz de alcanzar por sí mismo el objetivo final deseado. Existe, por lo tanto, un determinado grado de interdependencia ya que cada uno posee el *know how* necesario y específico en una determinada área de actividad. La interdependencia es la regla y el éxito de cada actividad individual está relacionado con el éxito del conjunto.

La segunda conclusión que extraemos del análisis de sus características y casos prácticos expuestos es que habrán de existir diferentes «modelos de enfoque integral» según el tipo de línea de acción estratégica que pretendamos llevar a cabo –en el área securitaria, en el área de desarrollo o de gobernanza–, ya que para cada uno de ellos existirá, a priori, un liderazgo diferente durante cada una de sus fases.

Las múltiples dimensiones del enfoque integral y el necesario liderazgo

En este proceso de gestión de crisis, la cantidad y complejidad de los actores presentes –tanto internos, como partidos políticos, instituciones gubernamentales, asociaciones de excombatientes, grupos de representación tribal, asociaciones de derechos humanos y de representación de sectores específicos de población (en especial de los grupos más desfavorecidos), o externos, como organizaciones internacionales de seguridad y desarrollo, legaciones diplomáticas de los gobiernos donantes, ONG e incluso compañías privadas con intereses en la zona– hacen necesaria la coherencia y coordinación en diferentes planos y con cada uno de los actores relevantes en cada uno de ellos.³³

Esta interacción horizontal se ha de desarrollar entre los actores presentes y para cada función esencial donde actuar. Se ha de materializar para cada fase de la operación y para cada grupo, mediante liderazgos temporales que ocasionan,

32 DYNDAL, Gjert Lage and VIKAN, Cornelia. NATO's Comprehensive Approach: Still Something for the Future? Paper presented at the Norwegian Defence Command and Staff College (NDCSC) Doctrine Conference, Oslo, 25–26 June 2014; NATO, Civil Military Planning and Support. Catalogue of Ideas: Third Informal Community of Interest Workshop on the Implementation of a Comprehensive Approach Capacity Building to Support Conflict Prevention or Transition. Brussels, 11–12 December 2014.

33 HULL, C. Ref. 27. Op. Cit.

en la mayoría de los casos, múltiples fricciones,³⁴ inevitables en todas las fases, teniendo presente que dependiendo de la fase, el sector predominante será diferente. En el siguiente gráfico, se presenta la priorización teórica de liderazgos entre los actores presentes en la fase inicial de construcción de la paz. Quien lo debe ostentar son las fuerzas de seguridad, en particular las unidades internacionales de *peace-enforcement*, pero, en muchas ocasiones, friccionarán con otros actores presentes.³⁵

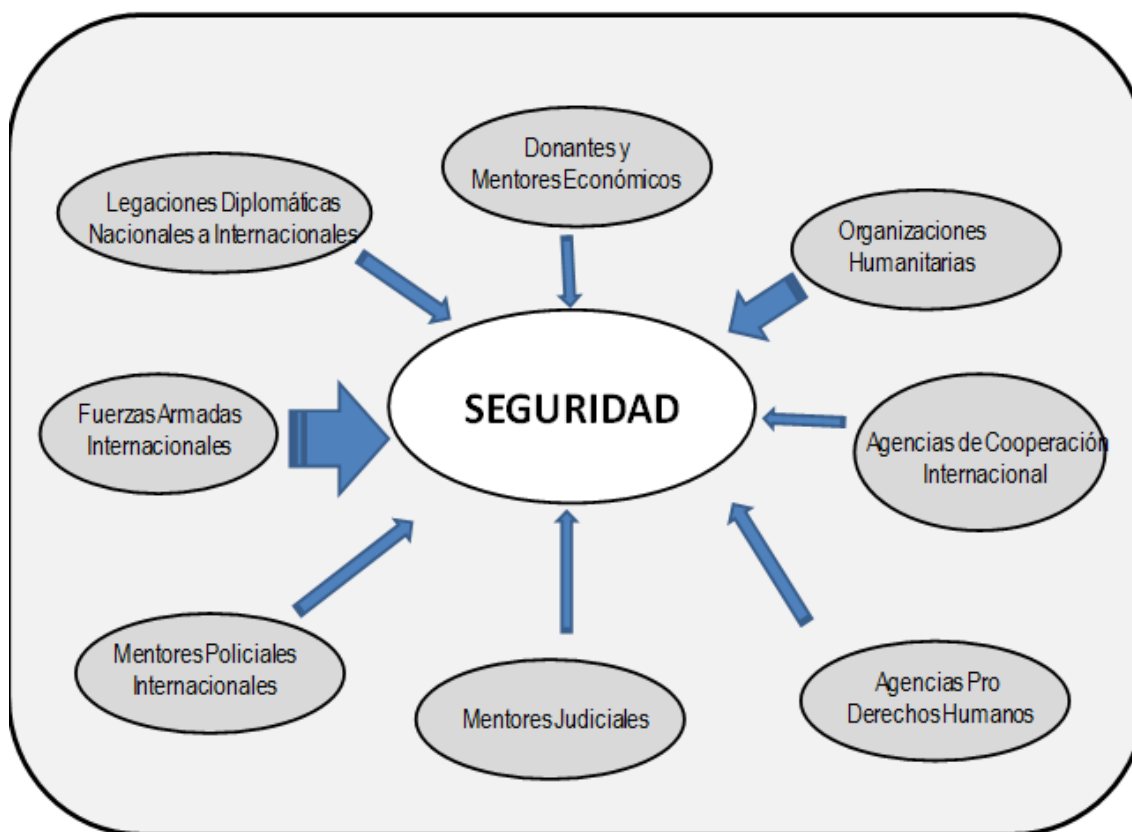


Gráfico 1: La anchura de las flechas representa el diferente nivel de liderazgo de cada uno de los actores durante la fase inicial de una operación de reconstrucción nacional cuando el sector securitario es esencial. Fuente: elaboración propia.

El actor líder en cada fase debe ser establecido en el nivel de planeamiento más alto, el nivel político estratégico, pero las condiciones puntuales del escenario podrán establecer un calendario alternativo a muy corto plazo –p.e. durante la fase posconflicto, la Reconstrucción y Desarrollo (R&D, por sus siglas en inglés) se convierte en primera prioridad, pero un empeoramiento momentáneo de las condiciones de seguridad lle-

34 A modo de ejemplo: el grupo de jueces y fiscales podría presentar objeciones a trabajar liderados por miembros de otro grupo, llegando incluso a plantear objeciones jurídicas en cuanto a su subordinación provisional en una determinada fase, alegando para ello la necesaria separación de poderes en un estado democrático –pongamos por caso la fase DDR y las acciones jurídicas sobre algunos de sus componentes por los supuestos abusos cometidos durante el conflicto–.

35 Tal fue el caso en Darfur (2005) entre aquellos que preconizaban la detención del presidente Bashir y los que preconizaban un acuerdo entre las partes en conflicto para conseguir una paz inmediata.

varán a priorizar el grupo securitario hasta que se pueda volver a retomar la prioridad en R&D—.

Conflictos de valores, principios y mandatos

Otro aspecto de estas fricciones se produce cuando tratamos de coordinar agencias de ayuda humanitaria y actores que operan en el campo de la seguridad y diplomacia. Algunas agencias, por su propio código de valores,³⁶ se resisten a ser integradas en un proceso de enfoque integral por miedo a perder su neutralidad política y, en consecuencia, su propia seguridad personal. Con un agravante añadido, la mayoría de estas ONG disponen de un nivel estratégico de dirección, planeamiento y control, ubicado en la metrópoli, pero desde ese nivel saltan directamente al nivel táctico sin que haya un elemento de dirección y coordinación en el nivel operacional de teatro.³⁷

Los responsables de conseguir coherencia con este tipo de organizaciones deben ser conscientes que la solución perfecta no existe y que es necesario tratar de obtener la solución factible —*the second best or workable solution*— ya que este tipo de fricciones sobre valores y principios no son negociables y forman parte de los condicionantes que siempre se dan, en mayor o menor medida, en todo proceso de concentración de esfuerzos. Ser capaces de gestionar y mantener el nivel de fricción en un grado que permita seguir avanzando al conjunto ha de ser el objetivo, teniendo presente que obviarlo traerá como consecuencia el más que probable fracaso.

Diferente ritmo, interno y externo

Se ha de reconocer que los ritmos de implantación de los procesos de desarrollo en los diferentes sectores de un escenario de estabilización posconflicto y reconstrucción nacional son muy diferentes, de manera que, normalmente, los actores locales se ven completamente sobrepasados en su capacidad de absorción y aprendizaje. A ello se le une la necesidad de que sean los actores locales los que lideren y hagan suyos todos estos programas de desarrollo ya que es esencial que sean capaces de dirigirlos sin mentorización exterior lo antes posible. Sin embargo, los actores locales no poseen las necesarias estructuras institucionales, ni en muchos casos las personas adecuadas, ni las estructuras imprescindibles, por lo que necesitan tiempo para crearlas. Un ejemplo de este tipo de fricciones

36 International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGO,s in Disaster Relief. 1994. En línea, <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/>, (consulta 31 de octubre de 2015).

37 GARY, L. & MIKE, F. Insights and Best Practices: Interagency, intergovernmental and nongovernmental coordination (A Joint Force Operational Perspective). Focus Paper, Joint War Fighting Center. Norfolk (USA): July, 3, 2007, p. 16.

se hizo evidente en Burundi en 2007, cuando el Equipo de NN. UU., encargado de controlar el conjunto de acciones que se desarrollaban en el país solicitó al Comisionado de la Misión no someter a mayor presión al gobierno local, decidiéndose posponer el trabajo de la comisión y poner en marcha un mecanismo de monitorización.³⁸

LA INTEGRACIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA GOBERNANZA

Siguiendo a Salvatore Jennings,³⁹ podemos afirmar que en el inmediato posconflicto los aspectos securitarios y de gobernanza son esenciales para el éxito en los proyectos de ayuda humanitaria, reconstrucción y reforma política, y que, desde el principio, se deben integrar todos los grupos étnicos, políticos y religiosos existentes en las nuevas instituciones que se formen,⁴⁰ no adoptando decisiones cortoplacistas. Los llamados dividendos de la paz deben llegar al mayor número posible de población, sin exclusión alguna, de manera que las expectativas iniciales no se vean defraudadas.⁴¹

La finalidad de las operaciones de estabilización y reconstrucción nacional es el desarrollo de la legitimidad de los gobiernos autóctonos, lo que se consigue asegurando, por este orden, el imperio de la ley, los servicios públicos esenciales, respeto a los derechos humanos y la participación democrática en los procesos políticos internos, facilitando la asunción paulatina de competencias y responsabilidades por las instituciones autóctonas.

Los pilares o funciones esenciales que se gestionan en una operación de reconstrucción nacional son la seguridad, la gobernanza, el desarrollo; a ellos hay que añadir una cuarta función esencial que es la formada por los aspectos humanitarios. El enfoque integral trata con los tres primeros grupos, mientras que el cuarto mantiene una posición independiente y de no compromiso con ninguno de ellos. Si el enfoque integral preconiza actividades simultáneas en los tres sectores fundamentales para la reconstrucción de un Estado, en escenarios volátiles

38 United Nations (UN). *Annual Report of the Peacebuilding Commission, S/2007/458-A/62/137*, 25 July 2007. En línea, http://www.un.org/en/peacebuilding/doc_oc.shtml, (consulta 31 de octubre de 2015).

39 JENNINGS, S. *The Road Ahead: Lessons in Nation Building from Japan, Germany and Afghanistan for Postwar Iraq*. Peaceworks N° 49, 2003. United States Institute for Peace, Washington DC.

40 Actitudes de superioridad de casta o de apoyo a una determinada facción o grupo étnico provocarán descontento y desconfianza en la población que harán más difícil y lento cualquier reforma que se quiera implantar.

41 Muy interesante a este respecto es analizar lo que actualmente está ocurriendo en Afganistán en el gobierno de unidad nacional y la quiebra de las élites gobernantes ante el temor de cada una de las partes a la pérdida del poder acumulado durante estos últimos años.

de posconflicto, la seguridad junto a la ayuda humanitaria se convierten en la primera necesidad de protección de los ciudadanos para permitir la gobernanza y el desarrollo.

Siguiendo a Jakson,⁴² los aspectos esenciales son la seguridad y gobernanza o, yendo un paso más adelante, conseguir la necesaria legítima, legal y responsable seguridad. Esto es, un estado de seguridad proporcionado por unas fuerzas de seguridad y mediante unos procedimientos legales y legítimos, con los que se identifique la mayoría de la población y siempre evitando sectarismos y revanchismo. Cualquier estado de seguridad que se consiga por otros medios, será ilegal o ilegítimo y, por lo tanto, se fracasará en el intento de alcanzar la necesaria estabilidad y desarrollo.

De manera que *el uso de la violencia de manera legítima y proporcional* se convierte en el aspecto clave para conseguir que la gobernanza pueda ser implementada en un sentido más amplio. En esta tarea será esencial la labor de los mecanismos de control que se implementen para que los actores encargados de proporcionar seguridad (fuerzas militares, policía y elementos de inteligencia) lo hagan de acuerdo a los mecanismos establecidos y de manera transparente ante la población local y la comunidad internacional, permitiendo que los organismos internacionales, en particular y en primera instancia NN. UU., puedan controlar el uso de la violencia, para posteriormente pasar gradualmente esta función al propio Estado-nación que se reconstruye. Normalmente se constata que los programas de reforma del sector de seguridad se dejan fuera del resto de la reforma de gobernanza y, lo que es más grave, sin ningún tipo de control por los organismos encargados de la supervisión de una manera integral de la operación de reconstrucción del Estado. Y esto es esencial, la seguridad legítima debe ser vista y comprendida de un modo mucho más amplio que la simple ausencia de violencia física, aunque esta es la primigenia necesidad.

Un aspecto fundamental para diseñar las reformas del sector de seguridad (SSR, por sus siglas en inglés) es la necesaria comprensión del entorno social y político en el que nos movemos. Jamás deberíamos caer en la tentación de creer que la inexistencia de estructuras estatales signifique, en modo alguno, que no existan instituciones informales de toma de decisiones y acuerdos con sus tradiciones e historia. Es imprescindible conocerlas e integrarlas, en la medida de lo posible, en las nuevas instituciones que se estén creando. Hacer lo contrario provocará el seguro rechazo de la población ante lo que considerará algo extranjero e impuesto. De aquí la dificultad de establecer modelos generales para la reforma de cualquiera de estos sectores y por lo tanto para la aplicación del concepto enfoque integral en estas operaciones.

.....

42 JACKSON, P. Chapter 9: Security Sector Reform. Back to the roots, security sector reform and development. Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva: 2012, pp. 252-253.

CONCLUSIONES

La necesidad de la coherencia

A pesar de que los estudios teóricos, y sobre todo, las lecciones aprendidas nos señalan la importancia esencial de la coherencia entre los múltiples actores que operan en la reconstrucción de Estados fallidos, hemos de asumir la brecha existente entre lo que pretendemos y la incapacidad para implementarlo plenamente a nivel operativo.⁴³ Los datos demuestran que casi el 55% de las operaciones de construcción de la paz realizadas no contaban con una estrategia de reconstrucción a nivel estatal. Más duro aún es aceptar que en 2003 ya se hablaba de que entre un 25% y un 50% de todos los procesos de paz activos podrían paralizarse en los próximos cinco años.⁴⁴

En este sentido, el mejor método para conseguir la plena coherencia en el enfoque integral es la completa integración en estructuras de carácter civil y militar, desde tiempos de paz, de manera que permitan un planeamiento y una preparación conjunta.⁴⁵ Aunque esta es la aspiración ideal, una estructura unificada solo se dará en las organizaciones militares.⁴⁶ Así, podrá alcanzarse una relación de mera coexistencia, pasando por la tan deseada cooperación.⁴⁷ Los actores presentes contribuyen a alcanzar objetivos comunes en una cooperación no exenta de dificultades, como la experiencia nos demuestra,⁴⁸

43 SMITH, D. *Towards a strategic framework for peace-building: the synthesis report of the Joint Utstein Study of Peace-building*. International Peace Research Institute, Oslo: 2003.

44 CONING, C. & KARSTEN, F. *Coherence and Coordination, the limits of the comprehensive approach*. NUPI, *Journal of International Peacekeeping* n. 15, 2011. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo, pp. 243-272.

45 EGNELL, R. *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations: Winning the Peace*. London: Routledge, 2009.

46 Tal fue el caso de la Alianza Multinacional bajo liderazgo de Australia para la operación de estabilización llevada a cabo en el Este de Timor (INTERFET-1999), así como en el caso del acuerdo alcanzado en el seno de la OTAN para la participación en ISAF, junto a aquellos países No-OTAN que se adhirieron al mismo.

47 KARSTEN, F & JARMYR, P. *Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management*. NUPI Report II. 2008. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.

48 Un ejemplo de este tipo de fricciones son los calendarios en los que se priorizan la consecución de determinados objetivos en detrimento de otros, como fue el caso del retorno de los Desplazados Internos (IDP) a Monrovia en 2005 para conseguir su registro y posterior participación en las elecciones de Liberia: el Representante Especial de ONU presionó a las agencias humanitarias que atendían a los IDP en los campos de refugiados para que volviesen a sus comunidades de origen y pudieran participar en la votación; el problema radicó en que la situación de inestabilidad era demasiado alta para asegurar su supervivencia, lo que provocó un claro enfrentamiento entre el sector político y sector securitario de la misión.

pasando por una serie de situaciones intermedias como pueden ser la integración y la coordinación.⁴⁹

Posiblemente el mayor obstáculo que se presenta para obtener la plena coherencia sea gestionar *el mando y control compartido* de los diferentes recursos puestos a disposición: dónde, cuándo y cómo utilizarlos. No debemos olvidar que los actores del enfoque integral nunca pierden el mando y control de sus recursos –ya sean organizaciones Internacionales, gubernamentales u ONG–. Cada uno de ellos tiene sus propios objetivos estratégicos, sus propias normas legales de funcionamiento, su propio sistema de generación de recursos y su sistema de control y empleo de los mismos. Con esta premisa, será necesario el realismo porque, si las expectativas de coherencia son mayores que las posibilidades reales de alcanzarla, entraremos en un círculo vicioso donde los esfuerzos realizados para alcanzar un deseado nivel de coherencia irreal se convertirán en un lastre más durante el proceso y contribuirán a una mayor ineficiencia y falta de sostenibilidad.

La necesaria legitimidad en la seguridad

En los trabajos realizados por Friis y Jarmyr⁵⁰ sobre el enfoque integral en operaciones de reconstrucción nacional se señalan como criterios justificativos del enfoque integral: la eficiencia, la consistencia, la urgencia, la seguridad, la opinión pública y la legitimidad. De entre ellos, destacaremos:

- a) La eficiencia. Teniendo en cuenta la escasez de recursos disponibles y la complejidad del desarrollo y resolución de conflictos, deberemos implicarnos en este método por un principio de coste-eficacia. En este sentido, traemos a colación las experiencias ganadas en Afganistán donde la ausencia de determinadas capacidades civiles para apoyo de gobiernos locales y asistencia directa a la población estuvieron a punto de hacer fracasar operaciones militares exitosas realizadas en la provincia de Kandahar.⁵¹
- b) La legitimidad. Cuantos más sean los actores implicados en la resolución de conflictos, mayor será la legitimidad de las acciones emprendidas. Este factor resulta esencial en las sociedades democráticas occidentales donde la transparencia de la información y los votos de los ciudadanos mueven gobiernos y determinan sus políticas.

Y es más importante, si cabe, la legitimidad ante la población del país donde se interviene, ya que será esta la que proporcione la verdadera llave que cierre el conflicto.

49 CONING, C. & KARSTEN, F. Ref. 44. Op. Cit., pp. 243-272.

50 FRIIS, K. & JARMYR, P. *Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management*. NUPI Report 11, 2008. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo, p. 3.

51 ROTMANN, P. *Built on shaky ground: the comprehensive approach in practice*. Rome: NATO Defence College, 2010, p. 2.

Es, pues, necesario hablar de operaciones de reconstrucción nacional, o de reconstrucción de Estados (como más comúnmente se las conoce, aunque ya hemos visto que no significan lo mismo), como operaciones esencialmente políticas, ya que serán determinantes políticos los que definan cuándo, dónde y cómo intervenir. Hacer lo contrario nos llevará a una profusión del uso de la fuerza que hará inviable el éxito. Proveer seguridad y reformar ese sector al tiempo no es tarea sencilla y requiere de estrategias de integración que incluyan a los actores esenciales en seguridad –fuerzas internacionales, fuerzas locales, policía, órganos de inteligencia, órganos centrales de los correspondientes ministerios e incluso jueces y fiscales– para trabajar de una manera integrada también con el resto de actores internacionales y locales implicados.⁵²

La seguridad es parte de la gobernanza, como el primero de los servicios públicos esenciales que cualquier Estado ha de ser capaz de proporcionar a sus ciudadanos. El debate académico de si primero es la seguridad o el desarrollo⁵³ lo podemos considerar prescindible, pues aquellos que sufren el desarrollo en sus más bajos niveles ya han hecho la elección y consideran la seguridad como su primera y esencial necesidad.⁵⁴ Y esta seguridad, como lección fundamental ya identificada en los casos afgano e iraquí, ha de ser legítima.

El modelo neoliberal de reconstrucción de Estados, en el que se deja a estos evolucionar por sí mismos, no ha resultado válido. Las recientes operaciones de reconstrucción nacional acometidas por la comunidad internacional en Estados fallidos demuestran que el fracaso no es una opción para evitar perpetuar formas de violencia, sistemas de abuso de poder y empobrecimiento general. Debemos optar por proporcionar entornos seguros mediante un uso legítimo de la violencia, no solo proveniente de los actores internacionales implicados, sino también de los locales, controlando y corrigiendo cualquier desviación que se produzca en el camino.

Pensar que la celebración de unas elecciones parlamentarias o presidenciales es condición suficiente para determinar una estrategia de salida de la operación es una afirmación completamente cuestionable. En este sentido, es preocupante la falta de memoria institucional de que adolece NN. UU.,⁵⁵ que sigue manteniendo como una adecuada estrategia de salida de este tipo de operaciones la celebración de elecciones democráticas.⁵⁶

52 GARRASI, D., KUTTNER, S. & WAM, P. *The Security Sector and Poverty Reduction Strategies*. Washington DC: The World Bank Group, Social Development Department, 2009, p. 23. En línea, <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/SecuritySectorPRS-wb.pdf>, consulta 16 de enero de 2016.

53 CALVILLO CISNEROS, J.M. *El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán: el papel de España en un nuevo modelo de cooperación posconflicto (2001-2009)*. Memoria para optar al grado de doctor, Universidad Complutense de Madrid, Madrid: 2010, p. 354. [ISBN: 978-84-693-7845-8]

54 JACKSON, P. Ref. 42. Op. Cit., p. 264.

55 FUKUYAMA, F. *The Imperative of State-Building*. *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 2, 2004, pp. 17-31. En línea, <http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/fuksb.pdf>, consulta 16 de enero de 2016.

56 JACKSON, P. Ref. 42. Op. Cit., p. 257.

Un último aspecto destacable es la integración de las instituciones tradicionales de autoridad y orden de las comunidades locales en las nuevas instituciones, importadas por la comunidad internacional y absolutamente ajenas al país. Si bien estas instituciones pueden llegar a ser transparentes y de confianza, el problema radica en el nivel de aceptación que pueden alcanzar. Si existe falta de eficiencia o transparencia, el fracaso de estas instituciones foráneas está asegurado –y esto tiene mucho que ver con la gobernanza del sector securitario–. Será necesario plantearse, caso por caso y país por país, la posibilidad de integrar estas instituciones tradicionales o al menos las más significativas en los nuevos sistemas institucionales creados.

Hasta este momento hemos desarrollado el concepto de un tipo de operaciones que se han consolidado a lo largo de la década de los noventa, pero que se ha puesto a prueba en los escenarios afgano e iraquí. Sobre Iraq ya están disponibles excelentes estudios académicos que presagiaban que la forzada involución de clases y tribus realizada podría acarrear una fractura social de carácter impredecible, tal y como por desgracia estamos presenciando. Todavía estamos a tiempo de corregir parcialmente los errores cometidos en Afganistán al objeto de evitar otro escenario similar al iraquí. Queda, sin embargo, pendiente un estudio académico exhaustivo sobre las lecciones identificadas en el escenario afgano. En todo caso habrá que determinar con claridad las lecciones que se identifiquen, sean errores o falta de capacidades, pues los escenarios actuales en África y Oriente Próximo no ofrecen dudas sobre la necesidad de continuar con este tipo de operaciones de construcción nacional en el futuro.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRETO I., HENRY B., SERRANO Y. y LÓPEZ-LÓPEZ W. *La legitimación como proceso en la violencia política, medios de comunicación y construcción de culturas de paz*. Universidad Javeriana de Bogotá, Bogotá: 2009, v. 8.
- BRINKERHOFF, D. Introduction, Governance Challenges in Fragile States: Reestablishing Security, Rebuilding Effectiveness, and Reconstituting Legitimacy. *Governance in Post- Conflict Societies: Rebuilding Fragile States*. London: Routledge, 2007.
- CALVILLO CISNEROS, J. M. *El proceso de reconstrucción internacional de Afganistán: el papel de España en un nuevo modelo de cooperación posconflicto (2001-2009)*. Memoria para optar al grado de doctor, Universidad Complutense de Madrid, Madrid: 2010.
- CASTILLO BAREA, S. El concepto de comprehensive approach en la ONU y OTAN: alcance e implicaciones. *Documentos de Seguridad y Defensa* 37, 2010. Ministerio de Defensa, Madrid.
- CONING, C. & KARSTEN, F. Coherence and Coordination, the limits of the comprehensive approach. *Journal of International Peacekeeping* n. 15, 2011. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.

- DEUTSCH, K. & FOLTZ, W. *Nation Building and Nation Development: some issues for political research*. Deutsch & Foltz editors, New York: Atherton Press, 1966.
- DYNDAL, Gjert Lage and VIKAN, Cornelia. *NATO's Comprehensive Approach: Still Something for the Future?* Paper presented at the Norwegian Defence Command and Staff College (NDCSC) Doctrine Conference, Oslo, 25–26 June 2014.
- EGNELL, R. *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations: Winning the Peace*. London: Routledge, 2009.
- FAULKNER, R., DABBS JR. & VAN MAANEN, J. *Varieties of Qualitative Research*. London: Sage authors, 1982.
- FRIIS, K. & JARMYR, P. Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management. *NUPI Report 11, 2008*. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.
- GARY, L. & MIKE, F. Insights and Best Practices: Interagency, intergovernmental and nongovernmental coordination (A Joint Force Operational Perspective). *Focus Paper, Joint War Fighting Center, July, 3, 2007*. Norfolk (USA).
- HULL, Cecilia. *Focus and convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* Swedish Defence Research Agency, Stockholm, 2011.
- JACKSON, P. Chapter 9: Security Sector Reform. *Back to the roots, security sector reform and development*. Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Geneva, 2012.
- JENNINGS, S. The Road Ahead: Lessons in Nation Building from Japan, Germany and Afghanistan for Postwar Iraq. *United States Institute for Peace, Peaceworks* N° 49, 2003. Washington DC.
- KARSTEN F. & JARMYR P. Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management. *NUPI Report 11, 2008*. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), Oslo.
- NATO, Civil Military Planning and Support. *Catalogue of Ideas: Third Informal Community of Interest Workshop on the Implementation of a Comprehensive Approach Capacity Building to Support Conflict Prevention or Transition*. Brussels, 11-12 December 2014.
- PARIS, R. *At War's end: building peace after civil conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- PEI, M. & KASPER, S. Lessons from the Past: the American record in nation building. *Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief 24, 2003*. Washington DC.
- ROTMANN, P. *Built on shaky ground: the comprehensive approach in practice*. Rome: NATO Defence College, 2010.

- SCOTT, Z. *Literature Review on State Building*. University of Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre, Birmingham, 2007.
- SMITH, D. *Towards a strategic framework for peace-building: the synthesis report of the Joint Utstein Study of Peace-building*. International Peace Research Institute, Oslo, 2003.
- United Nations Development Program (UNDP). *Human Development Report: A new concept of human security*. New York: Oxford University Press, 1994.
- WENDLING, C. *The comprehensive approach to civil-military crisis management, a critical analysis and perspective*. Institut de Recherche Strategique de l'Ecole Militaire (IRSEM), Paris, 2011.
- WÆVER, O. *On Security, Securitization and Desecuritization*. Ronnie D. Lipschutz (ed.). New York: Columbia University Press, 1995.

Recursos digitales y páginas web

- BOUTROS-GHALI, B. *Informe del Secretario General de NNUU: Agenda para la Paz*, 17 junio, (A/47/277 – S/24/2411), 1992. http://www.unrol.org/files/a_47_277.pdf.
- BOUTROS-GHALI, B. *An agenda for Development, Report of Secretary General*, A/45/935. United Nations, New York, May 6, 1994. <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/226/32314.html>.
- BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Democratization*. United Nations, New York, 1996. http://www.un.org/fr/events/democracyday/pdf/An_agenda_for_democratization.pdf.
- DOBBINS, J., JONES, S. G., CRANE, K, RATHMELL, A, STEELE, B., TELTSCHIK, R., TIMILSINS, A. *The UN's Role in Nation-Building, From the Congo to Iraq*. Santa Mónica: RAND Corporation, 2005. http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2005/RAND_MG304.sum.pdf.
- FUKUYAMA, F., The Imperative of State-Building. *Journal of Democracy*, Volume 15, Number 2, 2004, pp. 17-31. <http://fsi.stanford.edu/sites/default/files/fuksb.pdf>.
- GARRASI, D., KUTTNER, S. & WAM, P. *The Security Sector and Poverty Reduction Strategies*. The World Bank Group, Social Development Department, Washington DC, 2009. <http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1164107274725/SecuritySectorPRS-wb.pdf>.
- HASAN AL QARAWEE, H. *Political Violence and Failures of Nation-Building in Iraq*. World Peace Foundation. June 25, 2013. <http://sites.tufts.edu/reinventing-peace/2013/06/25/political-violence-and-failures-of-nation-building-in-iraq/>.

- INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT.
Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief. <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/>.
- JIMÉNEZ BAUTISTA F Hacia una antropología para la paz (artículo 43). *Gazeta de Antropología* 25 (2). Universidad de Granada, Granada: 2009. http://www.ugr.es/~pwlac/G25_43Francisco_Jimenez_Bautista.html.
- KALDOR M. & JOHNSON A. New wars and human security: an interview with Mary Kaldor. *Democratija* 11, 2007. file:///C:/Users/Agredkابل/Downloads/Ch9_New_Wars.pdf.
- Muñoz Francisco A. *La Paz Imperfecta*. Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, s.f. <http://www.ugr.es/~fmunoz/documentos/pimunoz-esp%C3%B1ol.pdf>.
- United Nations (UN). *Annual Report of the Peacebuilding Commission*, S/2007/458-A/62/137, 25 July 2007. http://www.un.org/en/peacebuilding/doc_oc.shtml.
- United Nations (UN), General Assembly Security Council. *Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects (A/55/305-S/2000/809)*. 21 August 2000. <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf>.
- United Nations Peacekeeping. *Peacekeeping operations, peace and security*. <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>.
- WEBER, M. *La política como vocación*, 1919. <http://disenso.info/wp-content/uploads/2013/06/La-politica-como-vocacion-M.-Weber.pdf>.

Fuentes normativas y jurisprudenciales

- United Nations (UN), Security Council. Res. 1244/1999, June 19, art. 17.
- United Nations (UN), Security Council, Res. 1401/2002, 28 March.
- United Nations (UN), Security Council, Res. 1500/2003, 14 August.

- *Artículo recibido: 1 de junio de 2015.*

- *Artículo aceptado: 1 de noviembre de 2015.*
