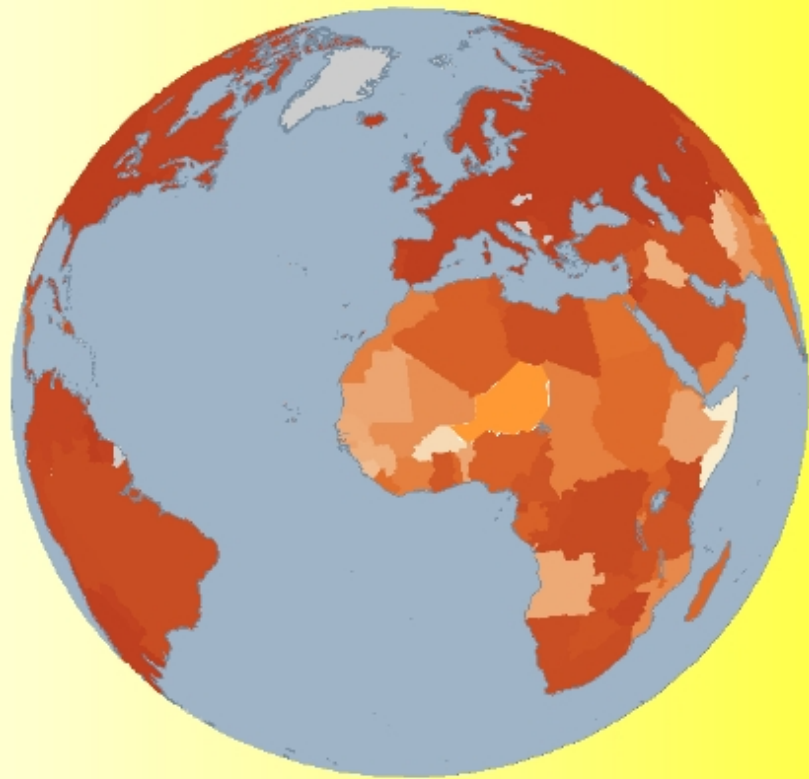




DOCUMENTOS

DE SEGURIDAD Y DEFENSA



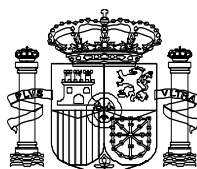
DE LAS OPERACIONES CONJUNTAS
A LAS OPERACIONES INTEGRADAS.
UN NUEVO DESAFÍO PARA LAS
FUERZAS ARMADAS



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

***DE LAS OPERACIONES CONJUNTAS
A LAS OPERACIONES INTEGRADAS.
UN NUEVO DESAFÍO PARA LAS
FUERZAS ARMADAS***

Septiembre de 2010



MINISTERIO DE DEFENSA

	Página
INTRODUCCIÓN.....	0
<i>Por Jorge Ortega Martín</i>	
LAS OPERACIONES INTEGRADAS EN LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE LOS ALIADOS EUROPEOS.....	00
<i>Por Amador Enseñat y Berea</i>	
EL CONCEPTO DE <i>COMPREHENSIVE APPROACH</i> EN LA ONU Y LA OTAN. ALCANCE E IMPLICACIONES.....	00
<i>Por Alfonso Castilla Barea</i>	
EL ENFOQUE INTEGRAL DE LA SEGURIDAD EN LAS MISIONES DE LA OSCE Y DE LA UNIÓN EUROPEA.....	00
<i>Por Antonio Rafael Rubio Plo</i>	
EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ESPAÑA. LA FUTURA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD.....	00
<i>Por Alicia Cebada Romero</i>	
CONCLUSIONES.....	00
<i>Por Jorge Ortega Martín</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	00

INTRODUCCIÓN

La forma de hacer la guerra en grupos separados de tierra, mar y aire ha terminado para siempre. Si alguna vez volvemos a encontrarnos en otra guerra, lucharemos con todas las Fuerzas Armadas en un esfuerzo concentrado.

Presidente EISENHOWER

El “futurible” enunciado por el presidente de Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial se ha quedado corto con la llegada del siglo XXI. Los últimos documentos hechos públicos por el Estado Mayor de la Defensa y por los propios ejércitos presentan como más probables en el futuro inmediato, las acciones desarrolladas en ámbitos de operaciones de estabilización y contrainsurgencia, así como en conflictos asimétricos, lo que en ningún caso debe interpretarse como una definitiva suspensión del conflicto armado convencional que, en cualquier momento, puede volver a responder a la posibilidad de que los peores instintos del hombre afloren en algún rincón del mundo tomando la forma de lo que tradicionalmente

hemos conocido como “guerra”. Tales documentos insisten en la necesidad, en dichos ámbitos, de coordinar la acción de todos los órganos del Estado, mediante acciones integradas, para buscar la mejor resolución de los conflictos dentro del concepto comprehensive approach: «enfoque integral». Se pasa así de las operaciones conjuntas y combinadas a las “operaciones integradas.”

Este enfoque integral del conflicto y de sus posibles soluciones debe atender no sólo a los aspectos específicamente militares del mismo, sino que, en la mayoría de los casos, precisa ampliarse a otras dimensiones: políticas, institucionales, estructurales, económicas, sociales, etc. Ello da lugar a que, junto a las unidades militares –que pueden resultar indispensables, y posiblemente únicas en los momentos más agudos del conflicto, en forma de operaciones bélicas de combate–, deban aparecer otros elementos capaces de hacer frente a dichas nuevas dimensiones. Podríamos citar, en un primer apretado resumen, a personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, de los sistemas jurídico y penitenciario, así como los relacionados con infraestructuras, política exterior, comunicación social, docencia y sanidad.

Pero la referida coordinación no puede preverse limitada tan sólo al ámbito estatal. La seguridad resulta hoy un concepto indivisible tanto en el plano horizontal (ligando la actividad de los distintos Estados e, incluso, de organismos no estatales) como en el vertical (afectando a todos los sectores de la sociedad).

Al mismo tiempo, dicha seguridad ha dejado de fijar sus objetivos en los territorios para centrarse prioritariamente en la población que los habita. Cada vez adquiere mayor fortaleza el criterio de que los pueblos –y de una manera especial cada uno de los individuos que los forman–, y no sólo los Estados, como hasta hace poco se pensaba, son los auténticos sujetos del Derecho Internacional. Esta nueva situación del individuo en el centro de cualquier aspecto relacionado con la seguridad se traduce de forma automática en la obligación, primero a cargo de su propio Estado y, en defecto del mismo, a cargo de la comunidad internacional –que, no olvidemos, a día de hoy ya no se limita tan sólo a los Estados–, de protegerlo, garantizando el mantenimiento de sus necesidades básicas y de sus derechos civiles globalmente reconocidos. De esta forma, como ya varios autores han afirmado, la seguridad se convierte en el primer derecho del individuo y, en consecuencia, en la primera y más

básica obligación del Estado respecto de sus ciudadanos y, si es preciso por abandono de su propio Estado, de los restantes ciudadanos de un mundo definitivamente globalizado en tales derechos.

Por ello, los nexos entre seguridad, desarrollo y derechos humanos, asumidos teóricamente por Naciones Unidas (Kofi Annan, 2005) resultan hoy más evidentes que nunca en el campo práctico. Y es igualmente por ello que los conflictos bélicos ya no terminan con la derrota militar del adversario. Falta alcanzar en el teatro de la guerra correspondiente, una paz social, política y económica que alcance al vencedor y al vencido. Y ello deberá planearse desde el primer instante de cualquier crisis que se trate de solucionar, evitando decidir tan sólo los aspectos castrenses, dejando para más adelante todos lo demás, como se ha hecho por desgracia en algunos conflictos recientes.

Por otra parte, los últimos conflictos bélicos en Líbano, Irak o Afganistán han demostrado que una superioridad militar, rayando incluso en la supremacía absoluta en el caso de los Ejércitos de Estados Unidos, ya no supone una herramienta suficiente para garantizar a medio y largo plazo los objetivos que se buscan, que serían siempre erróneos si olvidaran situar al individuo en el centro de la seguridad a alcanzar.

La infinita variabilidad de problemas que pueden aflorar en las relaciones internacionales, a causa de los riesgos que enfrenta el mundo en que vivimos, supone la necesidad de tener que aplicar una gran variedad de soluciones a cada conflicto específico. Sin embargo, a día de hoy, no están bien definidos los procedimientos que permitan que esa coordinación entre los elementos militares y civiles que puedan y deban participar en una cierta operación sea óptima. Resulta difícil superar las brechas –incluso ideológicas en ocasiones– entre las posibles ramas civil y militar de una misión y, por ello, no es fácil coordinar actores tan dispares y con tan amplias diferencias en sus valores y procedimientos.

Cuando se debe reunir en una misma misión la labor de policías, jueces, diplomáticos, ingenieros, especialistas en inteligencia, militares, etc., hemos de reconocer que sus procedimientos de trabajo no sólo son distintos sino, en ocasiones, distantes, cuando no diametralmente opuestos. Baste recordar el diferente enfoque con que se visiona en distintos ámbitos el uso violento de la

fuerza del Estado legalmente constituido. El problema se hace mucho mayor cuando se debe incluir en tal indispensable coordinación a elementos tan dispares como a diferentes Organizaciones no Gubernamentales, o a los elementos responsables de organizaciones públicas y privadas de otras culturas, de ámbito nacional, regional, local, o incluso tribal, correspondiente al país apoyado. Si sumamos a todo lo anterior un cierto deseo de protagonismo, de independencia de planeamiento y ejecución, y una indeseable, pero a la vez existente, mutua incomprensión, entonces seremos conscientes del desafío al que se enfrenta el concepto de “enfoque integral”. La gran dificultad de lograrlo sólo podrá ser superada si nos concienciamos de la absoluta necesidad de poner en común lo mejor de nuestras capacidades respectivas, trascendiendo prejuicios entre civiles y militares, para alcanzar la referida coordinación de esfuerzos.

Se plantean, por tanto, muy importantes retos para la estructura, capacidades, procedimientos y métodos de enseñanza, instrucción y adiestramiento de los Ejércitos que, en todo caso, deberán responder en un futuro a la forma en que España (individualmente o siguiendo tendencias multinacionales) enfoque la forma de enfrentar dichas operaciones integradas.

Resulta más fácil en este momento plantear cuestiones que responder a ellas: ¿quién planea?, ¿quién decide?, ¿quién manda?, ¿quién apoya a quién?, ¿cuándo debe empezar a actuar el componente civil en situaciones plenamente bélicas?, ¿a qué órgano del Estado debe corresponder la tarea de planear tal coordinación?, ¿qué corresponde y cuándo a las Fuerzas Armadas o al componente civil?, ¿cuál debiera ser la estructura en los diferentes niveles de coordinación: político-estratégico, estratégico-militar, operacional y táctico?, ¿en qué medida se verán afectadas la estructura, capacidades y sistema docente en los Ejércitos?, ¿y la de los otros Ministerios? Las respuestas a éstas, y otras mil preguntas que pudieran formularse requerirán un profundo debate cívico-militar para llegar a soluciones acordes con las necesidades y con las capacidades de las Fuerzas Armadas y de los estamentos civiles.

Por todo ello, el objetivo de este Documento no puede ser el de dar “recetas”. La intención del grupo de trabajo es presentar una visión del problema, un estado de la cuestión en España y en los países y organizaciones aliadas. La anterior reflexión

ha conducido a distribuir el Documento en cuatro capítulos que analizarán el referido estado de la cuestión:

- En los principales documentos de seguridad de algunas naciones europeas (Alemania, Francia y Reino Unido).*
- En Naciones Unidas y en la Organización del Tratado del Atlántico Norte.*
- En la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y en la Unión Europea, con el añadido de la posible duplicidad de esfuerzos de ambas organizaciones europeas.*
- En nuestro propio país.*

No obstante, es seguro que cada autor aprovechará la ocasión que el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional nos brinda para incluir sus propias convicciones, basadas en su experiencia, conocimiento y capacidad de estudio sobre el tema que debatimos. De esta forma, nuestra pretensión es que el Documento pueda convertirse en una fuente más de trabajo que sea capaz de ayudar a los responsables de debatir y decidir en su momento las respuestas a aquellas preguntas que citábamos más arriba. Al menos, ésta pretende ser la modesta intención de los autores de este texto.

JORGE ORTEGA MARTÍN

General de división del Ejército de Tierra

LAS OPERACIONES INTEGRADAS EN LOS DOCUMENTOS ESTRATÉGICOS DE LOS ALIADOS EUROPEOS

Introducción

Los documentos estratégicos recientes de nuestros aliados más cercanos han incluido un “enfoque integral” de la seguridad por el que todos los desafíos a la misma han de abordarse empleando de forma integrada todos los instrumentos a nuestra disposición. La aplicación práctica de dicho concepto requiere el empleo integrado de capacidades militares y civiles en unas operaciones que, por ello, adquieren un nuevo carácter y que hemos denominado “operaciones integradas”.

En este capítulo se analizará cómo los documentos estratégicos de Alemania, Francia y el Reino Unido reflejan este fenómeno con la finalidad de extraer los elementos comunes y diferenciadores con los que las naciones de nuestro entorno pretenden abordar esta nueva realidad.

Alemania

LIBRO BLANCO DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALEMANA
Y FUTURO DE LAS FUERZAS ARMADAS (2006)¹

¹ Federal Ministry of Defence: *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*.

Alemania no dispone de Estrategia de Seguridad Nacional², si bien, en el año 2006 se publicó, en el ámbito de la defensa, un *Libro Blanco* que aborda, entre otras cosas, el Concepto de Seguridad alemán. Este documento considera que una respuesta exitosa a los nuevos riesgos requiere la aplicación de una amplia gama de instrumentos con objeto de identificar, prevenir y resolver los conflictos en su estado inicial. Alemania, al igual que otras naciones, se ha enfrentado en los últimos años, cada vez en mayor medida, con los efectos posteriores de los conflictos intra-estatales y regionales, de desestabilización y de desintegración. Las estrategias que sirvieron para conjurar los peligros en épocas pretéritas, tales como disuasión y contención, no son adecuadas para hacer frente a las nuevas amenazas de naturaleza asimétrica que a menudo proceden de actores no-estatales. En consecuencia, es necesario un planteamiento de seguridad que conduzca a una cooperación preventiva, eficiente y coherente a nivel nacional e internacional que aborde las causas profundas³.

La política de seguridad alemana está basada en un concepto integral de la seguridad. Los riesgos y amenazas han de ser afrontados mediante una combinación adecuada de instrumentos políticos, militares, política de desarrollo, económicos, humanitarios, policiales y de inteligencia y, cuando sea necesario, operaciones armadas. Los determinantes principales del desarrollo de la política de seguridad futura no son militares, sino sociales, económicos, ecológicos y culturales. Por lo tanto, no es posible garantizar la seguridad por los esfuerzos de una nación en solitario o únicamente con las Fuerzas Armadas. Se requiere un enfoque que abarque todos los aspectos que únicamente puede ser desarrollado por estructuras de seguridad interconectadas basadas en una filosofía de seguridad integral nacional y global⁴.

² El Documento: *A Security Strategy for Germany*, de 6 de mayo de 2008, es únicamente una resolución del grupo parlamentario Unión Cristiana Democrática/Unión Social Cristiana.

³ *White Paper 2006*, pp. 14-15.

⁴ *Ibidem*, p. 22.

Con anterioridad a la publicación del *Libro Blanco*, el Gobierno Federal ya había dado pasos importantes para establecer una “estructura en red” interministerial. Sin embargo, este documento considera que en el futuro será necesaria una mayor integración de todos los instrumentos mencionados. La experiencia ha demostrado que cuando se dispone de menores recursos, los actores civiles y militares consiguen un mayor efecto si unen sus fuerzas y coordinan sus acciones en el planeamiento y ejecución de las operaciones⁵.

EL PLAN DE ACCIÓN PREVENCIÓN CIVIL DE CRISIS, RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ POSCONFLICTO (2004)⁶

El gobierno alemán dispone desde el año 2000 de un Concepto Integral de Prevención civil de crisis, resolución de conflictos y consolidación de la paz posconflicto⁷ y, desde mayo de 2004, de un Plan de Acción sobre la misma materia.

El Concepto considera que la base para la prevención de crisis, resolución de conflictos y consolidación de la paz posconflicto es una concepción de seguridad extendida que abarque la estabilidad política, económica, ecológica y social. Ello requiere una estrategia política integral que se coordine a nivel nacional e internacional y se ajuste a cada situación particular. Esa estrategia ha de ensamblar para cada situación particular diferentes instrumentos de política exterior, seguridad, desarrollo, financiera, económica, cultural y legal y debe garantizar también una cuidadosa coordinación entre medios civiles y militares. Los actores no-estatales –organizaciones No Gubernamentales (ONG), empresas, organizaciones religiosas, etc.– deben estar implicados en la mayor medida posible.

Para aplicar ese Concepto, el Gobierno alemán elaboró un Plan de Acción interministerial con el objetivo de desarrollar las capacidades del Gobierno y hacer un mayor uso de la política exterior, de seguridad y desarrollo en la prevención civil de crisis. Las lecciones aprendidas en los últimos años indican que las posibilidades

⁵ *Ibidem*, p. 123.

⁶ Action Plan *Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peace-Building*, Berlin, 12 de mayo de 2004.

⁷ Incluido como Anexo 5 del Plan de Acción (véase nota 6).

de lograr una paz sostenible se incrementan cuando los actores de diferentes campos de la política reúnen sus instrumentos para aplicar un enfoque integrado. El concepto “prevención civil de crisis” no se utiliza como un límite respecto a la “prevención militar de crisis”, sino que la incluye, dado que la experiencia ha demostrado que los medios militares son un instrumento de prevención y gestión de crisis que puede ser necesario para impedir o poner fin a la violencia inherente a los conflictos o para establecer primero las condiciones bajo las que puedan abordarse las causas del conflicto por medios civiles.

Los principios básicos del Plan de Acción son los siguientes:

1. Noción amplia de seguridad e interpretación integral de las medidas de prevención de crisis como un instrumento político para ser utilizado antes, durante y después de los conflictos.
2. Principio de acción transversal coherente a través de la combinación de todos los instrumentos disponibles.
3. Reconocimiento de que la cooperación y transparencia a nivel nacional pueden ser apoyadas por estructuras de prevención de crisis apropiadas y que la prevención multilateral de crisis requiere estructuras respectivas a nivel europeo y mundial.
4. El papel de la sociedad civil y de los actores no estatales, con especial consideración al potencial de paz de las mujeres.

El Plan de Acción ha sido objeto de dos informes (mayo de 2006 y julio de 2008) que han pasado revista a la aplicación y resultados de dicho Plan de Acción⁸.

COORDINACIÓN INTERMINISTERIAL Y CON LA SOCIEDAD CIVIL

El Plan de Acción defiende la necesidad de una mayor coordinación interministerial y con la sociedad civil. Para mejorar esa coordinación se han establecido el Grupo Director Interministerial para Prevención Civil de Crisis, la Junta Asesora para Prevención Civil de Crisis y el Centro para Operaciones de Paz

⁸ Ambos informes están disponibles en: <http://www.auswaertiges-amt.de>.

Internacionales. El Ministerio de Asuntos Exteriores dispone de un Centro de Respuesta de Crisis permanentemente activado.

El Grupo Director Interministerial para Prevención Civil de Crisis fue establecido en septiembre de 2004. Está formado por representantes de todos los Ministerios y es presidido por el representante del Ministerio de Asuntos Exteriores. Su principal cometido es la aplicación y seguimiento del Plan de Acción. Está concebido principalmente como un órgano de intercambio de información y no como una autoridad de control en el sentido político u operativo. El Grupo acerca y coordina las acciones del Gobierno Federal en el área de prevención de crisis, identifica sinergias y, de esta forma, crea las condiciones para mejorar la capacidad del gobierno en esta área.

La Junta Asesora para Prevención Civil de Crisis, establecida de acuerdo con el Plan de Acción en mayo de 2005, asegura la inclusión de actores no gubernamentales. Está compuesta por representantes del mundo académico y de la sociedad civil y proporciona asesoramiento técnico y apoyo al Grupo Director Interministerial.

El Centro para Operaciones de Paz Internacionales fue establecido en junio de 2002. Su mandato principal es adiestrar, reclutar y apoyar el personal civil alemán para operaciones de paz y misiones de observación electoral. El Centro mantiene un *pool* de más de 1.000 profesionales civiles disponibles para participar en este tipo de operaciones.

El Centro de Respuesta de Crisis es responsable de proporcionar alerta temprana de las crisis además de participar en la prevención y gestión de crisis, coordinando con otros Ministerios y socios internacionales.

LOS PRT,S LIDERADOS POR ALEMANIA EN AFGANISTÁN

Los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT,s) de las localidades de Kunduz y Feyzabad reflejan el enfoque interministerial del apoyo alemán a Afganistán. Los PRT,s están compuestos por representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores, Interior y Cooperación Económica y Desarrollo, así como un importante componente militar de las Fuerzas Armadas. Los principales cometidos del PRT son asistir en el mantenimiento de la seguridad y promover el restablecimiento de las

estructuras administrativas, de seguridad e infraestructura. De esta forma, Alemania apoya la creación y consolidación fuera de Kabul de la autoridad estatal legítima como parte de la comunidad internacional. El PRT tiene un doble mando militar y civil: un comandante militar, oficial de la Bundeswehr, y un director civil, representante del Ministerio de Asuntos Exteriores. El componente militar es responsable de la seguridad de los miembros del PRT, apoya la reforma del sector de seguridad y proporciona competencias específicamente militares en los proyectos de reconstrucción civil. Además, realiza campañas de información pública, recoge información general de la situación de seguridad y causa un beneficioso impacto por su visible presencia. El componente civil refuerza la influencia del Gobierno Central, refuerza el papel de la sociedad civil, promueve la reconstrucción y el desarrollo sostenible, ayuda al establecimiento y refuerzo de las estructuras administrativas y judiciales y promueve el desarrollo de la Policía. La implicación de diplomáticos, soldados, oficiales de policía e instructores judiciales y expertos en desarrollo trabajando juntos para aplicar medidas políticas, institucionales, económicas y de reconstrucción es la forma correcta de conseguir una estabilización sostenible⁹.

Francia

EL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL (2008)

El *Libro Blanco* francés contempla la necesidad de llevar a cabo “operaciones mixtas civiles y militares”, considerando que la complejidad de las crisis internacionales exige la definición de estrategias que reúnan los instrumentos diplomáticos, financieros, civiles, culturales y militares, tanto en las fases de prevención y de gestión de crisis propiamente dichas como en la estabilización y reconstrucción posconflicto¹⁰. La estrategia de intervención de Francia se inscribirá en un marco multinacional.

⁹ *Working together for strengthen security and stability through crisis prevention*, I Federal Government Report on the Implementation of the Action Plan Civilian: *Crisis Prevention, Conflict Resolution, and Post-Conflict Peacebuilding*, p. 88, Berlín, 31 de mayo de 2006.

¹⁰ *Défense et Sécurité Nationale. Le Livre Blanc*, p. 58.

Este documento defiende que hasta el fin de la guerra fría existía una clara distinción entre operaciones militares, guerras y las operaciones civiles o cívico-militares. Esta distinción ha desaparecido hasta el punto que ya no es posible concebir una operación militar que no sea acompañada de una acción civil. Después de una operación militar, una vez que el último contingente militar internacional haya abandonado el territorio correspondiente, continuará la intervención civil internacional en beneficio de las instituciones políticas resultantes de la crisis, especialmente para organizar la ayuda internacional, la asistencia administrativa y judicial y el apoyo al desarrollo económico. Estas operaciones son complejas y carecen de una doctrina internacional firmemente establecida. Al contrario, cada una es tratada como un caso especial, con numerosas acciones cohabitando en un mismo teatro persiguiendo objetivos paralelos. La única característica común es el reconocimiento de la preeminencia de Naciones Unidas que raramente se materializa en una acción coordinada de las partes implicadas, ya sean locales o internacionales. La Estrategia de Seguridad Nacional tiene por ambición definir y desarrollar para Francia una acción global de los poderes públicos más eficiente y coherente¹¹.

Este tipo de actuaciones se desarrollarán en el marco de las operaciones de estabilización. El *Libro Blanco* incluye dentro de este tipo las operaciones de interposición entre beligerantes, las operaciones de estabilización como consecuencia de conflictos internos, las operaciones para proporcionar seguridad a un país o una región y las intervenciones derivadas de la responsabilidad de proteger¹². Las operaciones de estabilización pueden ser predominantemente militares, en cuyo caso el objetivo está generalmente relacionado con el cese o el control de las hostilidades, u operaciones civiles, que constituyen una forma de acción internacional en fuerte crecimiento. A menudo las operaciones civiles combinan sus efectos con una operación militar y el objetivo común es generalmente la consolidación de la paz, el restablecimiento del orden público, del Estado de Derecho y de la normalidad social y económica que permita a las

¹¹ *Ibidem*, p. 131.

¹² *Ibidem*, pp. 129-130. Como veremos posteriormente, este concepto de operaciones de estabilización es más amplio que el utilizado por Reino Unido.

autoridades legítimas actuar por ellas mismas. Las operaciones tienden a fusionarse en un nuevo modelo de operación civil-militar que necesitará una coordinación más estrecha y prolongada de todos los instrumentos de los poderes públicos implicados: fuerzas militares para contribuir a un entorno de seguridad; personal y medios policiales y de justicia para contribuir al establecimiento del Estado de Derecho; ingenieros, personal técnico y administrativo que aporten su experiencia sobre la reactivación de la economía. Las operaciones de mantenimiento de la paz y humanitarias forman parte, por lo tanto, de una visión global de la defensa y la seguridad que requiere el concurso de todos los medios civiles y militares del Estado en proporciones variables según las operaciones¹³.

El *Libro Blanco* considera que la intervención militar tiene como primer objetivo poner fin a las hostilidades abiertas, reducir el nivel de tensión, asegurar un entorno suficientemente seguro para que los actores locales e internacionales puedan actuar sin amenazas o impedimentos. La consolidación de la paz, la reconstrucción y la asistencia a las instituciones locales emergentes exigen capacidades civiles claramente identificadas que puedan ser desplegadas en condiciones realistas de tiempo y duración. Muchas de estas “capacidades civiles” son proporcionadas por Cuerpos de naturaleza militar, como la *Gendarmerie*, la seguridad civil y el Cuerpo de Sanidad de los Ejércitos, pero la extensión de las operaciones civiles exige cada vez con mayor urgencia nuevas competencias que el personal militar no posee: administradores, jueces, oficiales de policía y expertos en todos los aspectos de la vida económica y social. La Estrategia de Seguridad Nacional se apoyará en un instrumento civil mejorado, más disponible y mejor adaptado a las condiciones locales¹⁴.

Se establecen tres líneas de acción prioritarias:

1. Identificación y reclutamiento de personal civil con las especialidades requeridas, a niveles conformes con las responsabilidades y los intereses estratégicos de

¹³ *Ibidem*, p. 204.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 216-217.

Francia (administradores, magistrados o juristas, oficiales de policía, ingenieros, profesionales sanitarios y maestros).

2. Coherencia entre los esfuerzos militares y los compromisos financieros y económicos.
3. Establecimiento de una doctrina interministerial y procedimientos adaptados a la movilización de un componente nacional de una operación civil.

REORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

El *Libro Blanco* reorganiza los poderes públicos para responder mejor a la Estrategia de Seguridad Nacional¹⁵. Resaltaremos aquellas novedades en el ámbito que nos ocupa.

En primer lugar, se crea un Consejo de Defensa y Seguridad Nacional, con competencia en todas las cuestiones y políticas públicas que afecten a la defensa y seguridad nacional. Se propone también la constitución de un todavía no creado Consejo Consultivo de Defensa y Seguridad Nacional, del que formarían parte expertos y personalidades independientes.

En segundo lugar, la Secretaría General de Defensa Nacional se convierte en Secretaría General de Defensa y Seguridad Nacional¹⁶ que, entre otros cometidos, es responsable de elaborar la planificación interministerial de Defensa y Seguridad Nacional y velar por su ejecución, además de constituirse en secretariado del Consejo de igual nombre y de la célula interministerial de crisis que se establezca, caso necesario, en la sede del primer ministro para asegurar la dirección política y estratégica de la crisis.

En tercer lugar, se atribuyen al ministro de Asuntos Extranjeros y Europeos importantes competencias en cuestiones de seguridad y defensa. Este ministro alienta y supervisa la cooperación en defensa y seguridad y, a tal fin, preside los comités interministeriales de dirección de las acciones llevadas a cabo con medios

¹⁵ *Ibidem*, pp. 251-260.

¹⁶ El Consejo de Ministros francés aprobó el 23 de diciembre de 2009 el Decreto 2009-1657 relativo al Consejo y Secretaría General de Defensa y Seguridad Nacional, que entró en vigor el 13 de enero de 2010.

del Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y de otros Ministerios implicados en la cooperación en defensa y seguridad. Asimismo, será responsable de la dirección interministerial de la gestión de las crisis exteriores, sea cual sea su naturaleza. Para ello se apoyará en una capacidad de planeamiento civil y en un Centro Operacional de Vigilancia y Apoyo a la Gestión de Crisis Exteriores, situados bajo la autoridad del secretario general.

Este Centro Operacional¹⁷ tiene la vocación de asumir tres tipos de misiones: antes de la crisis, proporcionará vigilancia y alerta temprana, identificación de personal y medios necesarios y realización de ejercicios; durante la crisis, desempeñará un papel de coordinación operacional para asegurar la aplicación eficaz de las orientaciones estratégicas decididas por el gobierno; después de la crisis, coordinará la obtención de lecciones aprendidas. En el cumplimiento de sus misiones, el Centro es apoyado por las capacidades de los Ministerios y Departamentos del Gobierno concernidos.

Reino Unido

ESTRATEGIA DE SEGURIDAD NACIONAL

La Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido del año 2008 establece que el Gobierno británico desarrollará un enfoque más integrado de la seguridad, entre otras cosas, porque la diferencia tradicional entre poder “duro” y “blando” se oscurece por la reciente experiencia de la estabilización posconflicto, que muestra que el éxito en la construcción de la seguridad depende del desarrollo político y económico. Los desafíos principales a la seguridad requieren, por tanto, una respuesta integrada que traspase las líneas departamentales y los límites políticos tradicionales¹⁸.

Aunque el enfoque integrado se predica como la forma más eficaz para afrontar todos los riesgos y amenazas a su seguridad nacional, se manifiesta especialmente en su respuesta a la «inestabilidad global y el conflicto y los “Estados fallidos” y frágiles. La actualización de la Estrategia del año 2009 declara que su enfoque del

¹⁷ Inaugurado el 2 de julio de 2008.

¹⁸ The National Security Strategy of the United Kingdom: *Security in an interdependent world*, p. 8, marzo de 2008.

conflicto es reunir la amplia gama completa de herramientas militares, diplomáticas y de desarrollo y alinearlas con las prioridades del Gobierno y multinacionales, trabajando juntos para la consecución de objetivos comunes¹⁹.

Así, no es de extrañar que el Gobierno británico haya encomendado a tres Departamentos –el Ministerio de Asuntos Exteriores (FCO), el Ministerio de Defensa (MOD) y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID)– el cumplimiento de uno de sus 30 Acuerdos de Servicio Público 2008-2011: “reducir el impacto del conflicto a través de esfuerzos potenciados británicos e internacionales”, en particular en el África Subsahariana, Europa, Asia Central y Meridional y Oriente Medio y norte de África. Para cumplir ese Acuerdo, el Gobierno británico pretende adoptar un enfoque estratégico a largo plazo de la seguridad internacional y de las cuestiones relacionadas con los conflictos, invertir en las instituciones internacionales y construir una capacidad propia para planear, coordinar y desplegar recursos civiles y militares. El Reino Unido preverá el abanico más amplio de actividades, desde la prevención de conflictos hasta la resolución, a través de la estabilización, la reconstrucción posconflicto, el desarrollo y otros aspectos de la construcción del Estado (incluyendo instituciones y procesos democráticos, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos) y el importante vínculo con el desarrollo sostenible a largo plazo²⁰.

Reino Unido se comprometió en su Estrategia del año 2008, y lo reiteró y detalló en la Actualización del año 2009, a trabajar para fortalecer las capacidades de prevención de conflictos, mediación, estabilización, recuperación y consolidación de la paz de las organizaciones internacionales –Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Unión Europea– y las suyas propias, incluyendo un fortalecimiento en la capacidad de personal civil y una integración civil-militar reforzada. En este sentido, Reino Unido dispone desde finales de 2009 de 1.000 civiles (200 de ellos funcionarios), expertos en diferentes

¹⁹ The National Security Strategy of the United Kingdom Update 2009: *Security for the Next Generation*, p. 69, junio de 2009.

²⁰ Los Acuerdos de Servicio Público 2008-2011 están incluidos en la *Comprehensive Spending Review 2007*. El Acuerdo referido puede consultarse en: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr_csr07_psa30.pdf.

áreas, dispuestos para ser desplegados en actividades de prevención de conflictos y estabilización.

LA UNIDAD DE ESTABILIZACIÓN

Los esfuerzos británicos para proporcionar una respuesta integrada para las situaciones de conflicto son anteriores a la Estrategia de Seguridad Nacional. Reino Unido dispone de un Comité Ministerial para la Seguridad Nacional, Relaciones Internacionales y Desarrollo, presidido por el primer ministro, y puede constituir órganos interministeriales *ad hoc* para asegurar la coherencia interdepartamental ante determinadas situaciones, como el *Afghan Strategy Group*. En otro ámbito, se creó en marzo de 2009 un Foro de Seguridad Nacional del que forman parte expertos designados por el primer ministro que proporcionan al Gobierno asesoramiento independiente sobre cuestiones de seguridad nacional²¹.

Además de ello, en el año 2004, el Gobierno creó la Unidad de Reconstrucción Posconflicto (*Post-Conflict Reconstruction Unit*), denominada, desde diciembre de 2007, Unidad de Estabilización (*Stabilisation Unit*) para responder mejor a sus cometidos. La Unidad es un órgano «interdepartamental» constituido por el FCO, el MOD y DFID en el que trabaja personal de los tres Ministerios. Sus principales cometidos son: apoyar el planeamiento para asegurar que los Departamentos del Gobierno establecen una finalidad común de la intervención; proporcionar un asesoramiento único del problema, objetivos comunes y claras líneas de responsabilidad para la consecución del éxito; asegurar que las lecciones aprendidas se aplican en futuras intervenciones; y seleccionar, desarrollar, entrenar, desplegar y gestionar personal civil para los entornos de estabilización.

EL CONCEPTO DE ESTABILIZACIÓN

Clave en el desarrollo de estas nuevas operaciones es el Concepto de Estabilización. Se define “estabilización” como “el proceso que apoya a los Estados que están entrando, padeciendo o saliendo de un conflicto, a prevenir o reducir la violencia; proteger a la población y la infraestructura crítica; promover procesos políticos y estructuras de gobierno que lleven a un arreglo político que

²¹ United Kingdom National Security Strategy Update 2009: *opus citada*, p. 44.

institucionalice las luchas no violentas por el poder; y preparar para el desarrollo económico y social sostenible²².

La Unidad de Estabilización, en su publicación *The UK Approach to Stabilisation*, realiza unas interesantes consideraciones sobre la definición de “estabilización”. En primer lugar, la estabilización difiere de las actividades humanitarias y de desarrollo, que a menudo comparten con ella espacio operativo. La estabilización tiene siempre objetivos políticos, mientras la asistencia humanitaria es estrictamente neutral y el desarrollo siempre se enfoca hacia la pobreza. Los objetivos son complementarios, pero a veces hay tensión entre ellos. En segundo lugar, la estabilización persigue un acuerdo político no violento. En tercer lugar, la estabilización requiere intervención externa, pero la estabilidad sólo puede conseguirse a través de un acuerdo político entre actores locales. En cuarto lugar, la estabilización requiere una actividad civil y militar integrada. En quinto lugar, la estabilización puede ser más amplia que la contrainsurgencia. Aunque la contrainsurgencia está a menudo en el centro de la estabilización, existen casos en los que a pesar de que la insurgencia se haya contenido, la estabilización puede no haberse conseguido. En quinto lugar, la estabilización implica operaciones integradas de mantenimiento e imposición de la paz. En sexto lugar, la estabilización es un largo e incierto proceso. Por último, las operaciones de estabilización son casi siempre multinacionales.

EL PLANEAMIENTO DE ESTABILIZACIÓN INTEGRADO

En la Unidad de Estabilización se lleva a cabo, siempre de manera integrada, el análisis de la situación del conflicto que pudiera requerir una intervención para asegurar su estabilización y, en su caso, el planeamiento para la intervención.

Para asesorar sobre la posible intervención, se valoran los intereses generales en juego, el mandato jurídico y político disponible, la necesidad de la intervención y las posibilidades de éxito y, en particular, la capacidad de trabajar con los actores locales e internacionales.

²² Definición proporcionada por la JDP (*Joint Doctrine Publication*) 3-40 *Security and Stabilisation: The Military Contribution*, The Development, Concepts and Doctrine Centre, noviembre de 2009, obtenida de información contenida en *The UK Approach to Stabilisation: Stabilisation Unit Guidances Notes*, noviembre de 2008.

Tras realizar una evaluación integrada de la situación, se elabora un Plan de Estabilización Integrado cuyo proceso depende de variadas circunstancias: por ejemplo, si la intervención es parte o no de una intervención internacional a mayor escala o de la entidad misma de la intervención. En cualquier caso, el Plan ha de ser integrado desde sus inicios porque se ha demostrado que la forma tradicional de planear, en primer lugar, las actividades militares a corto plazo y, más tarde y de forma separada, las actividades de estabilización reduce las probabilidades de éxito.

En líneas generales, el Plan de Estabilización Integrado²³ contiene la Valoración de la Situación; la Visión Estratégica, indicando cómo las prioridades internacionales del Reino Unido se aplican a la situación en cuestión; la Estrategia de Estabilización, que define la finalidad y los objetivos de la estabilización, compartidos por todo el Gobierno; el Plan de Implementación, que define los objetivos operacionales, cometidos y actividades, permitiendo la revisión de los planes departamentales derivados para lograr unas respuestas más coherentes y unitarias a la situación. El Plan ha de tener también un mecanismo de revisión y unos indicadores de éxito.

La Unidad de Estabilización ha elaborado también un documento²⁴ en el que, sin afán normativo, incluye una relación de posibles cometidos, con sus actividades derivadas, de una operación de estabilización en diferentes ambientes (permisivo y no permisivo) distribuyendo su responsabilidad entre elementos militares, policiales y civiles. Se ha de señalar que en ambiente “no permisivo”, el documento asigna al componente militar actividades en casi todos los cometidos. En ambiente permisivo, la actuación militar se concentra principalmente en el planeamiento previo y formulación de la estrategia, seguridad inmediata; procesos de paz efectivos; orden público; reforma del sector de seguridad; integridad territorial; y restauración de la maquinaria básica del gobierno (Ministerio de Defensa).

EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS

Tras la inclusión, en el año 2007, del Acuerdo de Servicio Público para “reducir el impacto del conflicto a través de esfuerzos potenciados británicos e internacionales”,

²³ *Quick Guide to Stabilisation Planning*: United Kingdom Stabilisation Unit, febrero de 2007.

²⁴ *Stabilisation: a matrix of possible tasks*. Version 2.0, UNITED KINGDOM Stabilisation Unit, noviembre de 2008.

el año 2008 *Strategic Defence Guidance* introdujo un nuevo cometido militar: la Asistencia Militar a la Estabilización y el Desarrollo (MASD). Las operaciones MASD²⁵ probablemente se desarrollan a continuación de una operación de intervención o un despliegue de imposición de paz. La situación de seguridad puede variar desde situaciones “no-benignas” a una permisividad limitada, con un cumplimiento de normas altamente variable y con una alta probabilidad de ruptura. Se considera que las fuerzas británicas normalmente actuarán formando parte de una coalición con responsabilidad de apoyo a un gobierno reconocido. Estas operaciones tenderán a ser complejas y dinámicas requiriendo una amplia gama de efectivos militares. La intensidad será variable en el teatro, tanto en tiempo como en espacio. Se caracterizarán por una campaña “contra-actividad irregular”²⁶ llevada a cabo inicialmente por fuerzas de la coalición, transfiriéndose la responsabilidad a Fuerzas de Seguridad locales tan pronto como sea posible. Estas operaciones requerirán un alto grado de protección de la fuerza. Es de esperar la más amplia gama de estabilización y reconstrucción coordinadas, abarcando desde la asistencia de seguridad a personal civil hasta una actividad de reconstrucción limitada realizada por las fuerzas británicas y una minuciosa construcción de capacidad de las Fuerzas de Seguridad locales. La generación de un entorno de seguridad a través del consentimiento local permitirá a las ONG y a otros Departamentos del Gobierno llevar a cabo la mayor parte de esta actividad. Estas operaciones serán probablemente de naturaleza duradera.

Las Fuerzas Armadas británicas han publicado recientemente una doctrina operacional conjunta para el cometido militar MASD: la JDP 3-40: *Security and Stabilisation: The Military Contribution*, que recoge conceptualmente y desarrolla, en el nivel operacional y con obvio énfasis en el componente militar, el referido trabajo realizado por la Unidad de Estabilización. Esta publicación es de elevado interés para nuestras Fuerzas Armadas, pero su análisis y estudio excede la finalidad de este trabajo.

²⁵ Descripción de las operaciones MASD contenida en JDP 3-40, *opus citada.*, pp. 2-6.

²⁶ La JDP 01 (*Campaigning*), segunda edición (diciembre de 2008), define «actividad irregular» como «el uso, o la amenaza, de la fuerza por fuerzas irregulares, grupos o individuos, frecuentemente con motivaciones ideológicas o criminales, para afectar o impedir el cambio como un desafío a la acción de gobierno y a la autoridad». La actividad irregular podría incluir una combinación de insurgencia, terrorismo, criminalidad y desorden.

Por otra parte, el reciente Libro Verde 2010 *Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review* recoge la visión de unas Fuerzas Armadas, cuya utilización debe estar integrada en la Estrategia de Seguridad Nacional y ha de estar coordinada con todos los instrumentos que el Gobierno pueda utilizar, incluyendo como una de las seis cuestiones estratégicas claves que la futura Revisión Estratégica de la Defensa deberá responder:

“Cómo poder emplear de forma más efectiva las Fuerzas Armadas en apoyo de los amplios esfuerzos para prevenir los conflictos y fortalecer la estabilidad internacional”²⁷.

EL PRT LIDERADO POR REINO UNIDO EN AFGANISTÁN

El Reino Unido lidera desde mayo de 2006 un PRT en la provincia afgana de Helmand, al que también contribuyen, en menor medida, Estados Unidos, Dinamarca y Estonia. Aunque tiene su plana mayor en la capital provincial (Laskar Gah) tiene presencia en otros ocho distritos. Dispone de 242 efectivos, de los que 91 son civiles, 94 militares, 27 policías y 30 empleados locales. Liderado por una civil, se compone de expertos civiles en estabilización, especialistas civiles en determinadas áreas (agricultura, ingeniería, etc.), un asesor político y un equipo militar de apoyo a la estabilización. El PRT actúa de forma coordinada con el Gobierno afgano, la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad en Afganistán (ISAF) y los donantes internacionales. En la actualidad, el PRT trabaja para aplicar un plan único, acordado con el Gobierno afgano, estructurado en siete áreas: política y reconciliación; gobernanza; Estado de Derecho (Justicia, Policía y Prisiones); seguridad; desarrollo económico y social; contranarcóticos; y comunicaciones estratégicas.

Consideraciones finales

Del análisis comparado de los documentos estratégicos a los que nos hemos referido podemos obtener las siguientes conclusiones:

²⁷ United Kingdom Ministry of Defence: *Adaptability and Partnership: Issues for the Strategic Defence Review*, pp. 8-9, febrero de 2010.

- Se reconoce un “concepto integral” de la seguridad, por el que no hay solución exclusivamente militar, debiendo abordarse los desafíos a la seguridad utilizando de forma integrada una amplia gama de instrumentos de diversa naturaleza: políticos, diplomáticos, militares, policiales, de inteligencia, económicos, de desarrollo, humanitarios, medioambientales, etc.
- En el ámbito internacional, se defiende una actuación multilateral, bien a través de una organización internacional –ONU, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), OTAN, Unión Europea– o en coalición con otros socios o aliados, dado que es muy probable que un Estado no tenga a su disposición todos los instrumentos necesarios para hacer frente a una situación determinada, además de otros factores, no siendo el menor la legitimidad internacional. Se considera necesario que estas organizaciones desarrollen en mayor medida una doctrina para este tipo de operaciones.
- En el ámbito nacional, se requiere una respuesta integrada de todos los Departamentos del Gobierno, incrementando la coherencia interdepartamental. Los Ministerios clave son Asuntos Exteriores, Defensa y Desarrollo Internacional, a fin de integrar las tres «D»: Diplomacia, Defensa, Desarrollo. Además de ello, es necesaria la participación de la sociedad civil.
- El “enfoque integrado de la seguridad” es especialmente adecuado para la prevención de crisis, la resolución del conflicto y la consolidación de la paz y, en particular, para las llamadas “operaciones de estabilización” de “Estados frágiles o fallidos” como consecuencia de una crisis o conflicto. En dichas situaciones se actúa antes, durante y después de un conflicto con la finalidad de lograr un acuerdo político que conduzca a una situación de paz sostenible.
- Las operaciones de estabilización requieren una actuación integrada de los elementos civiles y militares. La visión de esa coordinación o integración ha ido variando con el tiempo, desde una clara separación entre las operaciones militares y civiles, normalmente una a continuación de la otra (incluso distinguiendo entre prevención civil y militar de las crisis), a una visión de operaciones civil-militares u “operaciones integradas” en el que ambos componentes están presentes desde el inicio hasta el final de la operación, si

bien la importancia relativa de uno y otro varía en función del desarrollo de la misma.

- La finalización de la violencia requiere el liderazgo de las comunidades diplomáticas y de desarrollo para apoyar los esfuerzos políticos y ayudar al Estado a desempeñar sus funciones. No obstante, dado que estas operaciones se desarrollan normalmente en situaciones de considerable violencia armada, la estabilización requiere normalmente contribuciones militares significativas que proporcionen la seguridad básica para que puedan operar los actores no-militares. Al comienzo de la operación, el componente militar podría ser la única organización capaz de operar dentro de un área determinada debido a la naturaleza del conflicto, pudiéndose hacer cargo con carácter provisional o de emergencia de actividades que luego desarrollarían actores civiles. A lo largo de la operación, a medida que el entorno de seguridad mejora y se organizan y adiestran Fuerzas de Seguridad locales que puedan hacerse cargo de la situación, la necesidad de fuerzas militares va decreciendo paulatinamente y el componente civil adquiere un protagonismo creciente. La misión del componente militar puede llegar a limitarse al asesoramiento en la reforma del sector de seguridad y, en su caso, a proporcionar seguridad inmediata al componente civil.
- Los Estados analizados consideran una prioridad incrementar las capacidades civiles a su disposición y crear una mayor integración de los esfuerzos civil y militar. Para ello se han dotado de Consejos o Comités Interministeriales, de diverso nivel, y han adoptado diferentes medidas. En Alemania y Francia, aún adoptando un enfoque interdepartamental, se ha privilegiado el papel del Ministerio de Asuntos Exteriores, mientras que Reino Unido es el único que ha constituido de forma permanente una Unidad “tridepartamental” (Exteriores, Defensa y Desarrollo) que proporciona una visión integrada tanto en la evaluación de la situación como en el planeamiento de la operación.
- Reino Unido, gracias en gran medida al trabajo de esa Unidad de Estabilización, es el país europeo que más ha avanzado en la conceptualización y preparación de la integración civil y militar en las operaciones de estabilización. Sus Fuerzas Armadas han publicado recientemente una doctrina operacional para desarrollar la contribución militar a este tipo de operaciones y la próxima Revisión

Estratégica de la Defensa abordará la forma de hacer más efectiva esa contribución.

- Hemos centrado la “integración” en lo relativo a la combinación de instrumentos de diferente naturaleza (alguno de ellos no perteneciente a la Administración, como las ONG), con culturas, objetivos y plazos de actuación en ocasiones muy diferentes. Sin embargo, es necesaria también la integración en otras dos dimensiones. Dado que la intervención de estos instrumentos se lleva a cabo generalmente en un marco multinacional (bajo el liderazgo de una organización internacional o en coalición) se requiere una integración de los instrumentos procedentes de diferentes Estados y organizaciones internacionales. Por otra parte, dado que la operación de estabilización se realiza en beneficio de un gobierno local legítimamente constituido y al que se pretende consolidar, es necesaria una creciente integración o coordinación de los esfuerzos internacionales con las actividades llevadas a cabo por las capacidades y estructuras de ese Gobierno.
- Queda mucho por hacer. Los 27 PRT, s de la ISAF (entre otros, los liderados por Alemania en Kunduz y Feyzabad o el liderado por Reino Unido en Helmand, si bien de entidad limitada, diferente naturaleza y organización y escasamente coordinados entre sí y con otros esfuerzos de la comunidad internacional, están sirviendo como laboratorio para esa integración civil y militar sobre el terreno que demandan los nuevos desafíos a la seguridad.

AMADOR ENSEÑAT Y BERA

Teniente coronel del Ejército de Tierra

EL CONCEPTO DE *COMPREHENSIVE APPROACH* EN LA ONU Y LA OTAN. ALCANCE E IMPLICACIONES

El concepto de *comprehensive approach*, que traduciremos como “enfoque integral”, ha hecho fortuna en la comunidad euroatlántica. Sin temor a equivocarnos, podemos afirmar que no hay declaración de responsable de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), conferencia, simposio o informe, que no haga referencia a su importancia.

Sin embargo, frente a esta virtual omnipresencia en los ambientes intelectuales de la Alianza, el enfoque integral es, hoy día, un concepto equívoco cuyos perfiles precisos resulta difícil trazar. Es, no obstante, factible, y a ello nos pondremos posteriormente, ensayar una definición indiciaria del concepto, una primera aproximación que permita fijar sus líneas principales. Por el contrario, convenir en las consecuencias que se derivan de esa definición, determinar las concretas medidas de aplicación de ese “enfoque integral” es un problema cuyas consecuencias prácticas trascienden de la mera reflexión académica.

El enfoque integral en la Organización de Naciones Unidas (ONU)

Uno de los motivos para el equívoco al que hacemos referencia es, sin duda, la pléyade de *comprehensive approaches* que proliferan en la comunidad internacional. Tras el nacimiento del concepto en el ámbito euroatlántico, todo actor relevante en materia de seguridad internacional, tanto de carácter global como regional, ha adoptado su propia visión de lo que el enfoque integral debe ser. La ONU, garante de la paz y seguridad internacionales, no puede ser una excepción.

Como es bien sabido, el balance de las misiones realizadas por la ONU, en cumplimiento de su misión principal, ha sido pobre a lo largo de sus seis decenios de vida. Al principio, la política de bloques de la guerra fría supuso un freno constante al consenso amplio que debe presidir la acción de la ONU. Posteriormente, la propia incapacidad de la organización para concertar una acción global verdaderamente unificada, consistente y coherente ha estado en el origen de su ineficacia¹.

El análisis crítico de ese estado de cosas ha llevado al convencimiento de que los mecanismos de intervención de la ONU deben necesariamente evolucionar hacia la acción concertada. En un primer momento, la evolución deseada parecía que se iba a concretar en la modificación de estructuras de la organización. No obstante, el secretario general Ban Ki-moon puso fin a ese debate fijando su postura en un Documento titulado: *Note of Guidance on Integrated Missions*². En él, el secretario general señalaba que la evolución deseada debía ser más conceptual que orgánica y que el camino a seguir debía ser el perfeccionamiento de los mecanismos de coordinación para lograr una acción concertada. Además, el documento daba nombre al nuevo enfoque conceptual.

Desde entonces, el concepto de ONU análogo al *comprehensive approach* de la OTAN es el de *Integrated Approach*, idea operativa que subyace bajo las denominadas *Integrated Missions* a que se refería Ban Ki-moon. Podemos definir “misión integrada” en el marco de la ONU como:

¹ DE CONING, Cedric: *The United Nations and the comprehensive approach*, Copenhague, 2008. El autor cita no menos de 13 documentos donde se pone de manifiesto que la falta de coordinación y de coherencia en el esfuerzo de diferentes órganos del sistema de Naciones Unidas está en la raíz de su falta de eficacia.

² En: <http://www2.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/OCHA-6MHKSR?OpenDocument>.

“Aquella que integra procesos, mecanismos y estructuras sobre el terreno para permitir la consecución de un objetivo estratégico común, así como alcanzar un enfoque operativo integral que concierte la actividad de los actores políticos, del sector de la seguridad, el desarrollo, los derechos humanos y, cuando corresponda, ayuda humanitaria, a nivel del país en que se produce la crisis”³.

Descartada la modificación de estructuras, la implementación del concepto de *Integrated Approach* ha llevado a la ONU a revisar su sistema de planeamiento de respuesta a crisis. El nuevo IMPP⁴ persigue obtener una respuesta lo más completa posible a la necesidad de disponer de un sistema de planeamiento multidimensional para operaciones de mantenimiento de la paz.

El sistema de planeamiento, inserto en la publicación doctrinal más importante del DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*), reconoce las limitaciones de la respuesta estrictamente militar a la crisis e identifica la amplia variedad de actores llamados a aunar sus esfuerzos en la elaboración de un plan multidimensional. Dicho esto, hay que reparar en el hecho de que es el DPKO la agencia del sistema de Naciones Unidas que ha elaborado la herramienta y que está llamada a liderar su gestión, con lo que ello supone. A pesar de la naturaleza netamente civil, o cívico-militar, de las misiones de la ONU, resulta difícil esperar una fácil integración de todos los actores civiles en un proceso “administrado” por militares, por mucho que ello cuente con el refrendo del secretario general de la ONU. En este sentido, parece relevante traer a colación las fricciones que plantea el hecho de establecer las relaciones orgánicas del coordinador humanitario en una misión de la ONU. Si la “integración” de la acción de diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas, especializadas en la ayuda humanitaria, plantea problemas de difícil solución, la extensión de la concertación de finalidades, medios y programas de actuación a un

³ *Opus citada*, 1 traducción libre del autor de «a UN Integrated Mission is a type of mission with processes, mechanisms and structures in place that generate and sustain a common strategic objective, as well as a comprehensive operational approach, among the political, security, development, human rights, and where appropriate, humanitarian UN actors at country level.» De Coning toma la cita de IMPP (*Integrated Missions Planning Process*), Guía del Secretario General de 13 de junio de 2006. Nueva York: United Nations.

⁴ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*: United Nations 2008, en: <http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/CapstoneDoctrineENG.pdf>.

foro de debate más amplio podría llevar el proceso de planeamiento al bloqueo permanente.

El enfoque integral en la OTAN: génesis del concepto

Numerosas fuentes coinciden en afirmar que la implicación de la OTAN en Afganistán es el reto más complejo al que se ha enfrentado la organización en sus seis décadas de existencia⁵. Ya desde la conclusión de los primeros combates, se hizo evidente que la gestión del posconflicto iba a ser más complicada que la propia ejecución de las operaciones militares necesarias para derrocar al régimen talibán.

Fue en este contexto donde nació la iniciativa del *comprehensive approach* y donde se está produciendo el debate sobre su significado, alcance e implicaciones.

A finales del año 2004, el gobierno danés lanzó la reflexión en torno a la necesidad de integrar las actividades civiles y militares necesarias para la resolución de un conflicto complejo como es el de Afganistán⁶. La interacción entre fuerzas militares, y organizaciones civiles y población no era, en aquellos días, una idea precisamente novedosa, pero sí cabía profundizar en cuál había de ser esa relación en el caso de Afganistán y en otros análogos. Lo novedoso de tal iniciativa parecía radicar en un nuevo enfoque que proponía que todas las energías a volcar en el escenario de un conflicto fueran concertadas previamente en un plan capaz de concitar la adhesión de todos los actores implicados en la solución. En consecuencia, la iniciativa danesa fue presentada bajo el título de Acción y Planeamiento Concertados, CPA (*Concerted Planning and Action*)..

Con la finalidad de impulsar su iniciativa, el Gobierno danés organizó un seminario, que se celebró en Copenhague en junio de 2005, para discutir los aspectos esenciales de su concepto de CPA. Las sesiones de trabajo pusieron de manifiesto las posturas iniciales de varios miembros de la Alianza y, con ello, las dificultades conceptuales, procedimentales y políticas que la iniciativa iba a tener que superar para convertirse en realidad.

⁵ BISOGNIERO, Claudio: «Assisting Afghanistan: The importance of a comprehensive approach», conferencia dictada en *Globesec*, 17 de enero de 2008, en: <http://www.nato.int/docu/speech/2008/s080117a.html>.

⁶ PETERSEN, Friis Arne and BINNEENDIJK, Hans: «The Comprehensive Approach Initiative: Future Options for NATO», *Defense Horizons*, número 58, septiembre de 2007.

En la primavera de 2006, Dinamarca, con el apoyo de otros seis miembros de la OTAN: Canadá, Eslovaquia, Holanda, Hungría, Noruega y la República Checa, circuló entre los miembros de la Alianza un documento en que se exponían los aspectos esenciales de la CPA. El apoyo de Estados Unidos permitió convertir ese documento en una carta de intenciones, suscrita ya por ocho miembros de la OTAN, que por primera vez hacía referencia al referido *comprehensive approach*.

La iniciativa del enfoque integral tuvo entrada oficial en la agenda de la Alianza en la Cumbre de Riga, celebrada en noviembre de 2006. En ella, los jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN decidieron que, con carácter de urgencia, se desarrollara el concepto de un enfoque integral en la OTAN que incluyera tanto una guía política como procedimientos de ejecución, y que fuera de aplicación directa en los escenarios de Afganistán y Kosovo. Además, la cumbre dio luz verde a una nueva Guía Política Integral, CPG (*Comprehensive Political Guidance*). Esta, todavía vigente, hace referencia a la importancia de adoptar un enfoque integral en relación con las operaciones de estabilización y de apoyo militar en el posconflicto.

Las discusiones iniciadas en el seminario de Copenhague de 2005 se reprodujeron inmediatamente en las reuniones subsiguientes celebradas para coordinar el Plan de Acción endosado en la Cumbre de Riga.

La Cumbre de Bucarest, celebrada en abril de 2008, fue el siguiente gran hito en el impulso institucional de la iniciativa. En esta cumbre se aprobó un Plan de Acción de medidas pragmáticas para implementar un enfoque integral a la gestión de crisis en la Alianza desde el nivel estratégico al táctico. El Plan, profundizando en la línea anunciada en la CPG de 29 de noviembre de 2006, estableció la necesidad de adoptar medidas concretas en las áreas de intercambio de información, adiestramiento integral⁷ e información pública entre la OTAN y organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, y muy especialmente con la ONU y la Unión Europea. A tal efecto, en mayo de 2008 se constituyó una CATF

⁷ Por «adiestramiento integral» ha de entenderse, en este contexto, el que reúne en actividades complejas tanto a personal militar de la OTAN (en ambiente normalmente conjunto-combinado) como a personal civil, tanto de organismos de la propia Alianza como de otros actores relevantes para la resolución de la crisis o escenario que sirva de base a las actividades de adiestramiento. Si el adiestramiento de varios ejércitos de una nación es «conjunto» y el que integra fuerzas de varios países es «combinado», ¿cómo podríamos denominar al que integra actores civiles y militares de diversa procedencia? La solución fácil (tal vez también la acertada) es denominarlo «adiestramiento integral» (*comprehensive training*).

(*Comprehensive Approach Task Force*) en el Cuartel General de la OTAN en Bruselas, con representación, entre otros organismos, del Comité Militar, el Estado Mayor Internacional y los Mandos Aliados de Operaciones (ACO) y Transformación (ACT).

En el campo de las operaciones en curso, el IS (*Internacional Staff*) publicó ese mismo año el *Comprehensive Strategic Political-Military Plan* (Plan Estratégico Integrado Político-Militar) para la Fuerza Internacional de Asistencia en la Seguridad en Afganistán (ISAF), recogiendo la línea doctrinal trazada en los documentos anteriores.

La Cumbre de Estrasburgo-Kehl, celebrada en abril de 2009, supuso una reafirmación de las líneas directrices anticipadas en el CPG de Riga y en el Plan de Acción de Bucarest. El extenso comunicado de prensa oficial de 4 de abril de 2009⁸, tras el anuncio de un nuevo Concepto Estratégico para la Alianza, menciona hasta en cinco ocasiones el concepto de *comprehensive approach*: en primer lugar, para resaltar la importancia que este enfoque integral tiene en el esfuerzo común que la ONU y la OTAN desarrollan en Afganistán; en segundo, para resaltar su aplicación en el esfuerzo común de la Unión Europea y la OTAN en el cuerno de África, posteriormente en dos ocasiones más, para reforzar la agenda de la Alianza para la implementación efectiva del concepto⁹; y, en quinto y último lugar, para anunciar el acuerdo de establecer un nuevo Sistema de Planeamiento de la Defensa que permita la obtención de las capacidades necesarias para hacer realidad el enfoque integral.

⁸ En: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease.

⁹ »Experience in the Balkans and Afghanistan demonstrates that today's security challenges require a **comprehensive approach** by the international community, *combining civil and military measures* and coordination. Its effective implementation requires *all international actors* to contribute in a concerted effort, in a shared sense of openness and determination, taking into account their respective strengths and mandates. We welcome the significant progress achieved, in line with the Action Plan agreed at Bucharest, to improve NATO's own contribution to such a *comprehensive approach*, including through a more coherent application of its crisis management instruments and efforts to associate its military capabilities with civilian means. Progress includes NATO's active promotion of *dialogue with relevant players* on operations; the development of a database of *national experts in reconstruction and stabilisation* to advise NATO forces; and the *involvement of selected international organisations*, as appropriate, in NATO crisis management exercises.» Declaración de la Cumbre de Estrasburgo, parágrafo 18 en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease.

Meses después, en julio de 2009, vio la luz el Documento CIVAD (*Bi-SC Civilian Actors Advisor Concept*)¹⁰. En agosto de 2009, el JALLC (*Joint Analysis and Lessons Learned Centre*) publicó el Documento “Contribución Militar de la OTAN al Enfoque Integrado en Operaciones”, a instancias del ACT¹¹.

Hacia un concepto de *comprehensive approach*

*Cuando se tiene interés por una esfera de conocimientos nada más satisfactorio que la posesión de su definición...*¹²

La afirmación del general Alonso Baquer tiene plena aplicación al objeto de nuestro estudio. No obstante, la certidumbre que una definición completa nos proporcionaría queda disipada en este caso porque si bien, como decíamos más arriba, es fácil ensayar una primera aproximación al concepto, afinar en sus perfiles es, a día de hoy, materia de debate profundo.

Según el ex secretario general de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer¹³:

“Un enfoque integral es aquel que comprende la cooperación y coordinación entre organizaciones internacionales, individuos, agencias y organizaciones no gubernamentales, así como con el sector privado.”

La cita de autoridad no parece ser del todo satisfactoria. Más acertada parece la definición de Santiago San Antonio Demetrio, para quien el enfoque integral es:

«Un concepto que pretende que todos los actores participantes concierten sus estrategias y acciones desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo

¹¹ Al contrario que el anterior, este documento no es un Bi-SC, es decir, no ha sido coordinado entre los dos mandos estratégicos de la Alianza.

¹² ALONSO BAQUER, Miguel: *¿En qué consiste la estrategia?*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2000.

¹³ Traducción libre del autor. Según el secretario general de la OTAN «A comprehensive approach is one that fosters cooperation and coordination between international organizations, individuals, agencies and NGOs, as well as the private sector.» Esta definición fue enunciada en el Foro de Líderes de Defensa, celebrado en Noordwijk aan Zee (Holanda) el 23 de abril de 2007, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_8503.htm?selectedLocale=en.

objetivos y planeamiento para evitar que la gestión de la crisis pueda verse afectada por la divergencia de prioridades, falta de realismo en los objetivos, duplicación en las actividades o el enfrentamiento entre estrategias”¹⁴.

Es decir, el enfoque integral hace referencia a un nuevo modo de acometer la gestión de las crisis en el cual, el aspecto más novedoso parece ser la aproximación multidisciplinar al problema para implementar, finalmente, una serie de medidas concertadas con todos los actores implicados.

Este tipo de aproximación es realmente distinto de la postura “tradicional” de la Alianza que se refleja en el Concepto Estratégico de 1991 y en el posteriormente adoptado en 1999¹⁵. En aquellos Documentos se resaltaba la importancia de los factores políticos, sociales y económicos en la gestión de las crisis, pero se hacía, de un modo claro, como contexto al núcleo duro de lo que constituía la actividad de la Alianza: la respuesta militar a la crisis¹⁶.

El nuevo enfoque propuesto trasciende ese carácter estrictamente militar que ha constituido durante más de medio siglo la esencia de la Alianza y, por tanto, plantea legítimas dudas acerca del modo de articularlo.

La plena operatividad de este enfoque integral requerirá una adaptación de estructuras y procesos en el seno de la OTAN. Trataremos a continuación las cinco áreas de interés en que debe centrarse ese esfuerzo de transformación, indicando para cada una de ellas, las cuestiones problemáticas que dicha adaptación plantea y la forma en que se está abordando en la práctica, tratando de solventar en unas ocasiones y soslayar en otras, las dificultades encontradas.

DOS CUESTIONES PREVIAS

¹⁴ Notas de la conferencia impartida por don Santiago San Antonio Demetrio en el CESEDEN, 17 de noviembre de 2009.

¹⁵ COLSTON, John: notas del Seminario sobre «Integrated and multidimensional peace operations», celebrado en Bruselas el 5 de octubre de 2007. John Colston ocupaba el puesto de ayudante del secretario general de la OTAN para Planeamiento y Política de Defensa, y su participación tuvo lugar en el Panel 4 del seminario bajo el título: *NATO's Approach to Multidimensional and Integrated Peace Operations: Concepts and Challenges*.

¹⁶ *Manual de la OTAN*, pp. 45 y siguientes, Bruselas, 2001.

Antes de analizar las áreas concretas en que ha de manifestarse la adaptación de la OTAN para contribuir a un enfoque integral, es preciso tratar dos cuestiones previas sobre las que se ha alcanzado distinto grado de consenso. Estas dos cuestiones son el papel de la OTAN frente al enfoque integral, y el problema de las capacidades civiles en el seno de la OTAN.

PAPEL DE LA OTAN FRENTE AL ENFOQUE INTEGRAL

El rol de la OTAN en cuanto al enfoque integral ha sido, desde las primeras discusiones, un elemento esencial del concepto. El enfoque integral se concibe en OTAN como un esfuerzo concertado entre actores de muy distinto origen. Por tanto, el primer punto a destacar es que, antes que hablar de “enfoque integral de la OTAN” sería más procedente tratar de «la contribución de la OTAN al enfoque integral (de la comunidad internacional), resaltando el principio básico de que la Alianza no pretende ser la pieza clave en la gestión de una crisis, sino un actor más que aporta capacidades específicas¹⁷, posiblemente necesarias para la resolución de la misma. En este contexto, el liderazgo de la OTAN habría de limitarse, en su caso, a “coordinar” con otras organizaciones internacionales, en vez de “coordinar” a otras organizaciones internacionales¹⁸. No obstante, la distribución de papeles que la OTAN siempre ha considerado deseable, reserva el papel preponderante a la ONU, como garante de la paz y seguridad internacionales¹⁹.

CAPACIDADES CIVILES EN EL SENO DE LA OTAN

Una vez aclarado que el papel de director de orquesta no corresponde a la OTAN, y toda vez que no hace falta incidir en su extraordinaria relevancia como repositorio de capacidades militares, cabe plantearse cuál ha de ser el papel de la Alianza en la articulación de recursos civiles.

¹⁷ KOBIERACKI, Adam. «The Comprehensive Approach: NATO Responses from an Operational Standpoint-The Case of Afghanistan». Conferencia sobre *Comprehensive Approach to Modern Conflict* en el G. C. Marshall European Center for Security Studies, 26-27 de marzo de 2007. Publicado en el *Quarterl Journal* de verano de 2007, pp. 87 y siguientes.

¹⁸ *Ibidem*, p. 87.

¹⁹ *Ibidem*, p. 92. «NATO has no ambition to take the lead, however, in many cases NATO has been forced to take the lead in Afghanistan at the local level [...]. The issue is not so much one about who should take the lead -although the NATO Secretary General has called unambiguously for an enhanced UN lead role in Afghanistan and made it clear that NATO has no ambition to play such a role.»

Desde las primeras discusiones de principios del año 2005, Francia planteó las que vienen tratándose como las dos “líneas rojas” del enfoque integral: en primer lugar, la limitación autoimpuesta de que la Alianza no debe desarrollar capacidades específicamente civiles ni ejercer el liderazgo de otros actores internacionales y, en segundo lugar, que la actitud de la OTAN debe limitarse a poner sus capacidades militares a disposición de otros actores internacionales legitimados para el liderazgo político en la gestión de la crisis²⁰.

Las posturas iniciales apenas esbozadas se han suavizado un poco desde la llegada al poder del presidente Sarkozy, pero en lo esencial permanecen sin cambios. Francia, en una ágil maniobra de “diplomacia preventiva” entendió desde el principio que el enfoque integral tenía tres consecuencias en el medio y largo plazo:

1. La combinación de medios militares y civiles a disposición de la Alianza supondría una mutación del carácter primigenio de la organización y, consecuentemente, un desplazamiento en el espacio que ocupa en la estructura de la sociedad internacional. En este sentido, la política francesa parece entender que “más OTAN” supondría “menos Unión Europea”, y que una Alianza con capacidad civil y vocación de emplearla podría suponer un obstáculo para la construcción de una auténtica política exterior europea.
2. La integración de recursos civiles en la Alianza pondría fin, por la vía de los hechos, al debate sobre el carácter regional o global de la organización, en beneficio de esta última postura. De nuevo en este aspecto, las posibilidades de la OTAN chocan con ciertas aspiraciones de influencia de la Unión Europea (al menos en la visión de algunos europeístas) o, al menos, con una cómoda multilateralidad que, apoyada en una ONU fácilmente bloqueable o en una Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) de capacidades reducidas, permite discutir la hegemonía estadounidense en el concierto global sin necesidad de aportar alternativas.

²⁰ VIGGO JAKOBSEN, Peter: *NATO'S comprehensive approach to crisis response operations: a work in slow progress*, pp. 11 y siguientes, Copenhague, 2008.

3. El desarrollo de la OTAN apunta indefectiblemente, en la visión política gala, a una mayor influencia política de Estados Unidos, cuyo peso en la Alianza es hegemónico.

En consecuencia, el éxito de las posturas iniciales francesas supone un significativo lastre al avance del concepto. Esta eventual paralización de la OTAN puede llegar a ser relevante a nivel global, porque no parece que haya otra organización capaz de impulsar la iniciativa con la eficacia de que hace gala la Alianza.

Llegados a este punto, las alternativas diplomáticas parecen poder explorar dos caminos alternativos: uno sería el de promover un diálogo franco sobre el fondo de la cuestión y sobre las implicaciones que necesariamente habría de conllevar la aceptación del fondo; el otro camino es cambiar las estructuras y procedimientos, obviando el desacuerdo político, con el pretexto de que la fuerza de los hechos obliga a adoptar pequeños cambios.

La primera vía cuenta con un amplio respaldo en cuanto al fondo de la cuestión, lo que plantea, con una crudeza inasumible, el debate político subyacente que hemos descrito en los párrafos anteriores.

La segunda vía es la que, a nuestro juicio, está cambiando de forma lenta pero segura, la forma de hacer las cosas en la Alianza. Un ejemplo de esta transformación por la vía de los hechos es la integración de asesores civiles en las estructuras de mando de la Alianza, primero en operaciones y después en las estructuras de tiempo de paz. Ya hemos hecho referencia al CIVAD de julio de 2009, que ha encauzado el asesoramiento civil al comandante militar en ISAF. No son pocas las voces que abogan por un Comité Civil de Seguridad que desarrolle análogas funciones en el Cuartel General de la OTAN²¹, o, simplemente, la reasignación de los recursos humanos de los que ya dispone la Alianza para

²¹ MCGREGOR PURSLEY, David: *NATO's organizational evolution: the case for a Civil Security Committee*, NADEFCOL Research Division, Roma, noviembre de 2008.

asegurar una capacidad autónoma de planeamiento civil en todos los niveles de la estructura de la Alianza²².

DESARROLLO DEL CONCEPTO

Como decíamos más arriba, el *way ahead* de la contribución de la OTAN a un enfoque integral de la comunidad internacional pasa por adaptar estructuras y procedimientos de actuación a las exigencias del nuevo contexto, caracterizado por la interdependencia con otros actores frente a la autonomía de actuación que caracterizó, paradigmáticamente, la intervención de la OTAN en Kosovo. Cinco²³ son las áreas en las que la Alianza deberá centrar sus esfuerzos de transformación:

PLANEAMIENTO Y CONDUCCIÓN DE LAS OPERACIONES

El “tradicional” proceso de planeamiento de la OTAN para la respuesta a crisis tiene un marcado carácter unilateral (proceso de toma de decisiones “dentro” de la Alianza) orientado a obtener una solución militar para un problema militar. Para adaptarse a las exigencias de un enfoque integral, resulta de la máxima importancia que las valoraciones cívico-militares dirijan el proceso de planeamiento desde las primeras etapas del mismo y tengan una intervención relevante en su desarrollo para poder corregir a tiempo las disfunciones que pudieran producirse.

Este proceso de planeamiento debe integrar todos los recursos que la Alianza ponga a disposición de la gestión de la crisis, tanto militares como, en su caso, civiles, y debe también integrar las aportaciones de todos los demás actores llamados a concertar su acción para la resolución de la crisis.

El “planeamiento integral” está llamado a imponerse en todos los niveles de conducción de las operaciones, desde la conducción político-estratégica realizada en el Cuartel General de la Alianza en Bruselas, a los niveles tácticos de las

²² Informe final de la *NATO Comprehensive Approach Roundtable* celebrada en Washington, D.C., el 21 de mayo de 2009, bajo los auspicios de la Embajada de Dinamarca en Estados Unidos y la *National Defense University*. En este mismo sentido, VIGGO JAKOBSEN, Peter: «Right strategy, wrong place-why NATO’s comprehensive approach will fail in Afghanistan», Unidad de Investigación en Seguridad y Cooperación Intenacional, *Discussion Papers*, número 22, enero de 2010, en: <http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS1010130078A.PDF>.

²³ Varios autores han presentado estas cinco áreas atribuyendo su sistematización a diferentes fuentes, , VIGGO JAKOBSEN, Peter: *NATO’s comprehensive approach to crisis response operations: a work in slow progress*, p. 12, Copenhague 2008. Sea cual sea su origen, la Alianza ha hecho públicas estas áreas, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm si bien ya estaban contenidas en la Declaración final de la Cumbre de Bucarest, en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm?mode=pressrelease.

unidades desplegadas sobre el terreno, pasando por los niveles estratégico-militar (ACO) y operacional. Los niveles superiores de planeamiento han de centrar sus esfuerzos en alcanzar el consenso necesario en las estrategias a implementar y los objetivos a alcanzar, asegurando el acuerdo en los efectos que se buscan referidos a la población y a la reconstrucción en el área afectada por la crisis. Por su parte, los niveles inferiores de conducción han de asegurar una ejecución sin fricciones de las tareas asignadas a los diferentes actores que, con diferentes especializaciones funcionales, cooperarán sobre el terreno en la resolución integral de la crisis.

No obstante, la propia definición de un “proceso de planeamiento integral de la OTAN” plantea los límites del concepto del enfoque integral. La ya referida postura francesa partía, al menos en sus primeras manifestaciones, del postulado de que la Alianza debe adoptar una actitud pasiva, a la espera de la legítima iniciativa de otros. Ello parece chocar frontalmente con que la articulación de la acción concertada se materialice a través de un proceso de toma de decisiones que lleva el sello de la OTAN. Si llevamos al extremo la postura de que “la OTAN no coordina a otros actores”, la propia existencia de un «proceso de planeamiento integral de la OTAN» se cae por falta de base.

Obviada la existencia de esta dificultad, y eludiendo la cuestión de las capacidades civiles en la OTAN (ya vista de forma somera), el propio proceso de planeamiento integral plantea la necesidad de poner en común información y planes de acción secularmente protegidos por el secreto. La seguridad de las operaciones y de las propias fuerzas que en ellas intervienen imponen un límite a la información que se puede intercambiar y plantean la existencia de lagunas de información que podrían dar al traste con la confianza en que ha de basarse una aproximación multilateral a la resolución del conflicto. Por otra parte, las diferencias culturales entre los diferentes actores pueden suponer un serio obstáculo en la operatividad del proceso o, al menos, en su agilidad y capacidad para evolucionar ante los cambios de situación.

Adicionalmente, puede preverse que las exigencias de los niveles superiores de conducción de la Alianza pueden ser contrapuestas a las de los niveles de ejecución. Con toda seguridad, cuantos más actores intervengan en el proceso de planeamiento y más variado sea su origen, tanto mejor se alcanzarán los objetivos

del nivel estratégico-político, pero tanto más difícil será su ejecución práctica a bajo nivel. En el extremo opuesto, la aproximación más sencilla para el planeamiento militar táctico es aquella en que no se produce más interacción que con otras fuerzas militares. Esta solución es la menos “integral” de las posibles y nos retrotrae a la situación descrita por el cuerpo doctrinal actualmente vigente.

La transformación realizada por la OTAN en esta área se extiende a estructuras y procedimientos de actuación. En cuanto al cambio en las estructuras podemos decir que “algo se mueve” en los cuarteles generales de la Alianza. Aunque todavía a nivel experimental, ya han circulado varios organigramas de diferentes niveles de mando que integran estructuras puramente civiles con las tradicionales estructuras militares. Estas Organizaciones, aún en una fase conceptual, cambian la estructura tradicional de secciones para basar la organización en equipos multidisciplinares de carácter cívico militar. En este sentido, el Experimento Multinacional número 6, actualmente en desarrollo, está aportando datos y enseñanzas sobre la influencia de ese asesoramiento civil en los procesos de planeamiento militar.

El resultado de todo este proceso deberá ser coherente con las nuevas herramientas de planeamiento militar que se desarrollen para dar cauce al “planeamiento integral”. En tal sentido, hay que destacar que el ACO remitió en septiembre de 2009 un borrador de COPD (*Comprehensive Operations Planning Directive*) que, una vez aprobadas, sustituirían a las GOP (*Guidelines for Operational Planning*) de julio de 2005. Recientemente, el 25 de febrero de 2010, ACO remitió un segundo borrador de COPD que, a pesar de no ser definitivo, ha entrado en vigor derogando formalmente las GOP.

PROCESO DE LECCIONES APRENDIDAS, ENSEÑANZA, INSTRUCCIÓN Y ADIESTRAMIENTO

Los procesos de formación en todos los países de la Alianza, así como en las estructuras propias de la organización, han estado tradicionalmente enfocados hacia los aspectos militares de la resolución de los conflictos. El nuevo escenario plantea la necesidad de abordar una formación de los militares de la Alianza que, sin perder el alto nivel de competencia profesional “puramente militar” dé entrada a una formación multidisciplinar más amplia que facilite la integración con actores civiles de las más diversas áreas de actividad.

Además, la formación para la gestión de crisis ha de poder realizarse, en la medida que sea posible, en común con otros actores relevantes. Dicho adiestramiento (que en otra parte denominamos “integral”) constituye una medida de fomento de la confianza, además de una exigencia de la preparación de las fuerzas de la OTAN para el desarrollo de sus cometidos allí donde sea necesario.

La ampliación del espectro de la formación de nuestros militares ha de tener, necesariamente, un cierto coste de oportunidad. Reconocida esta realidad, que no tiene por qué llegar a ser problemática, hay que reparar en que lo más difícil de alcanzar será el adiestramiento común con actores gubernamentales y no gubernamentales que no siempre podrán o querrán asumir el coste de formarse con militares.

La dinámica de las organizaciones civiles responde, normalmente, a criterios orgánicos radicalmente opuestos a los de una fuerza militar. Mientras las Fuerzas Armadas basan su organización en un exceso de capacidades en tiempo de paz para ser empleadas en tiempo de guerra, y dedican su rutina diaria a esa preparación, las organizaciones civiles están dimensionadas para asumir determinadas cargas de trabajo con carácter ordinario. Aumentar la demanda supone imponer una sobrecarga en la estructura que debe recaer bien sobre los individuos, bien sobre la organización que debe asumir la contratación de más personal. Ni una ni otra cosa se consigue a coste cero.

La importancia que la OTAN viene otorgando a la interacción con todo el espectro de organizaciones de la esfera internacional, tanto gubernamentales como no gubernamentales, es, en general, superior al entusiasmo con que éstas reciben los esfuerzos de la Alianza.

El adiestramiento conjunto con una amplia representación de tales organizaciones se antoja un objetivo difícilmente alcanzable. La única solución a la mano parece ser representar a esos actores mediante personal de la propia Alianza que pueda desempeñar esas funciones en tiempo de paz como parte de su trabajo habitual. Ello desemboca, irremediabilmente, en el debate sobre las capacidades civiles de la Alianza a que hemos hecho referencia anteriormente.

Más allá de la designación de personal civil, o de la contratación *ad hoc* para actividades concretas de Experimentos Multinacionales o determinados ejercicios de adiestramiento, por el momento, poco se ha avanzado en esta área.

COOPERACIÓN REFORZADA CON OTROS ACTORES INTERNACIONALES

Actualmente, las relaciones institucionales de la Alianza con otros actores internacionales, singularmente con la ONU y con la Unión Europea se desenvuelven a un nivel de sana cooperación, que resulta, no obstante, insuficiente para la implementación de un enfoque integral de todos ellos ante un problema común.

La operatividad de un enfoque integral ante situaciones de crisis requiere que la cooperación entre la OTAN y la Unión Europea, bajo el liderazgo deseable de la ONU, permita el intercambio flexible de información y la definición concertada de objetivos a alcanzar y medios a emplear. Estas tres áreas constituyen, en nuestra opinión, el conjunto mínimo de requisitos insoslayables para la viabilidad de un enfoque integral.

La definición concertada de objetivos y medios ha de alcanzarse a través de un procedimiento de trabajo común que canalice adecuadamente las aportaciones de las diversas instituciones. La única propuesta completa que hay actualmente sobre la mesa es la del proceso de planeamiento integral planteado por la OTAN²⁴, sin que los procesos de respuesta a crisis de ONU o Unión Europea aporten un marco de cooperación más adecuado.

El problema del intercambio fluido de información es, posiblemente, más difícil de resolver, tanto con la ONU como con la Unión Europea. Las reservas ya expuestas anteriormente sobre la viabilidad de integrar actores de diversa procedencia en procesos integrados de toma de decisiones en OTAN, son, *mutatis mutandis*, de aplicación en este caso.

A los problemas operativos de base, se añade la compleja relación institucional entre la OTAN y estas organizaciones. Como expone Viggo Jakobsen²⁵, las

²⁴ Declaración de la cumbre de Estrasburgo parágrafo 18 en: http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease.

²⁵ VIGGO JAKOBSEN, Peter: *NATO'S comprehensive approach to crisis response operations: a work in slow progress*, Copenhagen, 2008.

oportunidades de trabajo común entre OTAN y Unión Europea se ven frecuentemente dificultadas por las fricciones que provocan el conflicto turco-chipriota y la posición francesa sobre el papel de la OTAN. En este sentido, el conflicto latente entre Turquía y Chipre permite que la primera utilice la OTAN y la segunda la Unión Europea (de la que es miembro desde el año 2004) como foro donde exteriorizar sus malas relaciones, bloqueando una colaboración que se estima muy necesaria. Por otra parte, el papel de Francia como actor relevante y activo en la Unión Europea se combina con una posición crítica y limitativa de la libertad de acción de la OTAN. Se trata, como hemos comentado, de dos caras de la misma moneda, que no es otra que la política exterior francesa.

La relación con la ONU no presenta, en principio, caracteres especiales que supongan dificultades adicionales a las que, de por sí, plantea toda cooperación con una organización (u organización de organizaciones como podría catalogarse al sistema de Naciones Unidas) de la complejidad y pluralidad de la ONU.

La institucionalización de la relación entre OTAN y las dos Organizaciones consideradas es diferente, aunque de ello no podamos colegir consecuencias pro futuro²⁶.

La colaboración de OTAN y Unión Europea ha sido amplia y fructífera como muestra la coordinación de medios y metas puestas en juego en Bosnia-Herzegovina primero, en Kosovo después y, más recientemente, en el cuerno de África. Sería lógico pensar que dos organizaciones internacionales (OTAN y Unión Europea) con 28 y 27 miembros respectivamente, de los que 21 son comunes, deberían compartir más, pero la realidad muestra una faz distinta²⁷. Podemos concluir que el grado de interacción habitual entre ambas Organizaciones, con frecuentes visitas y participación de responsables de una en eventos de la otra, da la apariencia de un grado de coordinación superior al que la realidad de los intereses políticos en juego permite.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ LABOIRE IGLESIAS, Mario A.: *»La cooperación OTAN-UE en el futuro concepto estratégico de la Alianza Atlántica», ARI*, número 25, Real Instituto Elcano, Madrid, de 28 de enero de 2010.

La situación con la ONU presenta grandes diferencias respecto a lo dicho en relación a la Unión Europea. El grado de institucionalización de la relación entre ambas Organizaciones es relativamente bajo aunque no podamos calificarlo de inexistente²⁸. En el campo de las realidades palpables, la OTAN ha venido haciendo el trabajo de la ONU, en aquellas situaciones en que ésta ha sido incapaz de actuar de forma eficaz. En este contexto, la actuación de la Alianza ha estado precedida de la autorización de la ONU (Bosnia, Afganistán) o seguida de ella (Kosovo). En consecuencia, podría afirmarse que la cooperación entre la ONU y la OTAN se materializa en forma eficiente cuando las circunstancias lo demandan, sin que exista un nexo estable que anticipe la coordinación ante crisis en desarrollo.

INFORMACIÓN PÚBLICA

La implementación efectiva de un enfoque integral pasa por dotar a la comunidad internacional de la capacidad de promover una política informativa veraz, completa, oportuna y que refleje los objetivos perseguidos en común. La emisión de mensajes contradictorios, las disensiones internas de la comunidad internacional puestas de manifiesto en la tribuna pública, la ejecución, en definitiva, de programas autónomos de comunicación institucional que afirman la acción propia sobre la crítica de la actuación de otros, suponen obstáculos enormes a la eficacia de la acción común.

Hace ya mucho tiempo que la OTAN reconoce las virtudes de implementar una correcta política de información pública, hasta el extremo de que tales funciones están entre las más desarrolladas en los últimos tiempos en el cuerpo doctrinal aliado. El reto actual consiste en alcanzar una acción concertada también en este ámbito.

La propia naturaleza del enfoque integral pone un serio límite a los objetivos alcanzables en este ámbito. La sociedad internacional llamada a aportar recursos e implicación en la gestión de crisis es heterogénea, tiene diferentes esquemas valorativos, tendencias y afinidades. La propia variedad que está llamada a asegurar un enfoque multidisciplinar, aboca al conjunto al debate y, posiblemente, a la discusión pública de políticas e ideas. Traspasado un cierto margen aceptable de

²⁸ El Memorando de Entendimiento firmado en Nueva York el 23 de septiembre de 2008 pone de manifiesto la voluntad de cooperación entre ambas organizaciones. El grado de desarrollo del mismo y las dudas planteadas de inmediato tras su firma, parecen poner en tela de juicio el futuro de una cooperación institucionalizada estable.

discrepancia ante la línea de actuación concertada, el mensaje de los “disidentes” puede ser una eficaz arma en manos de quien no esté interesado en la solución de la crisis e, incluso, poner en peligro la propia aproximación integral a la solución.

ESTABILIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN

Cabe plantearse si la transformación de la OTAN para adaptarse a la realización de operaciones o actividades de estabilización y reconstrucción es cosa distinta del propio enfoque integral.

Hay opiniones en la Alianza que abogan por la separación de ambos conceptos. Así, el enfoque integral representaría la materialización del multilateralismo en las relaciones internacionales, como la opción más eficaz para abordar todo tipo de problemas. Las actividades de estabilización y reconstrucción serían, sin más, uno de los esfuerzos que la situación internacional demanda.

Otros, liderados esencialmente por Estados Unidos y Reino Unido, sostienen que el enfoque integral es la respuesta concreta a un tipo determinado de coyuntura. En este caso, el enfoque integral encuentra su vía concreta de institucionalización en los PRT,s. de Afganistán (que han sido definidos como auténticos modelos de enfoque integral en acción)²⁹.

La cuestión planteada no es baladí, porque se si acepta la segunda de las opciones habría que convenir en que la solución a los problemas de Afganistán pasa necesariamente por llegar a un entendimiento suficiente que haga operativo el enfoque integral³⁰. La negativa a poner los medios, podría ser identificada, desde este punto de vista, como una opción por la continuidad del conflicto.

El enfrentamiento entre ambas perspectivas supone el más serio obstáculo a la transformación apuntada. En el campo de los hechos, la actuación de las fuerzas

²⁹ KOBIERACHI, Adam. »The Comprehensive Approach: NATO Responses from an Operational Standpoint-The Case of Afghanistan«, conferencia sobre *Comprehensive Approach to Modern Conflict* en el G. C. Marshall European Center for Security Studies, 26-27 de marzo de 2007. Publicado en el *Quarterl Journal* de verano de 2007.

³⁰ Hay incluso quien sostiene que, siendo necesario un enfoque integral para solucionar el conflicto de Afganistán, puede no ser suficiente. VIGGO JAKOBSEN, Peter: »Right strategy, wrong place-why NATO’s comprehensive approach will fail in Afghanistan«, Unidad de Investigación en Seguridad y Cooperación Intenacional, *Discussion Papers*, número 22, enero de 2010, en: <http://revistas.ucm.es/cps/16962206/articulos/UNIS1010130078A.PDF>.

sobre el terreno supone avances en la senda del enfoque integral por la vía expedita de ignorar la falta de consenso al nivel político de la Alianza.

Como ya hemos señalado, los PRT,s. constituyen la más genuina y completa experiencia de actuación en el marco de un enfoque integral. Junto a estos equipos cívico-militares de carácter multidisciplinar, las estructuras civiles de apoyo al mando y asesoramiento a los órganos de *staff* son una medida práctica más que avanza en la dirección correcta.

En otro ámbito de cosas, la producción doctrinal de la Alianza, que describe qué se ha de hacer ante situaciones concretas de conflicto, plantea una respuesta a las actividades de estabilización y reconstrucción nítidamente enmarcada en los límites del enfoque integral de las operaciones³¹.

Consideraciones finales

Un enfoque integral es aquel que, reconociendo la importancia de una aproximación multidisciplinar a la solución de una crisis, permite concertar la actuación de actores militares y civiles, gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados, para proporcionar una respuesta integrada a la misma.

El acuerdo intelectual en cuanto al contenido del concepto, en abstracto, choca con el debate que su puesta en práctica plantea. La falta de consenso político para la adopción del contenido mínimo de actividades que conformen un enfoque integral a la gestión de crisis en la OTAN, no es obstáculo para la implementación de medidas concretas en esa dirección en el escenario de Afganistán. Si a ese hecho unimos el metódico avance de los conceptos de enfoque integral en el cuerpo doctrinal de la Alianza, podemos concluir afirmando que el nuevo enfoque está inundando por goteo las estructuras de la OTAN.

ALFONSO CASTILLA BAREA

Comandante del Ejército de Tierra

³¹ ATP-3. 2. 1. 1 *Stability Activities*.

EL ENFOQUE INTEGRAL DE LA SEGURIDAD

EN LAS MISIONES DE LA OSCE Y LA UNIÓN EUROPEA

Clausewitz estaría de acuerdo en la naturaleza proteica y elusiva de lo que hoy no todos se atreven a llamar guerra, aunque probablemente no comprendiera las implicaciones de un nuevo concepto de seguridad que trasciende la dimensión militar. Pero por si aún existieran dudas, Irak ha sido una demostración palpable de que no se puede vencer con el mero uso de la fuerza. No es sólo una cuestión de controlar territorios. Dadas las tremendas cifras de civiles que mueren en los conflictos de nuestro tiempo, la seguridad debe tener un enfoque humano, pero para conocer al ser humano, que no es un ente abstracto ni debe ser idealizado, hay que conocer además los factores sociales y políticos del país en que viven esos seres humanos concretos. Así evitaremos, por ejemplo, el aparente error de trasponer la situación histórica de la Alemania y el Japón del año 1945 con la de un país de Oriente Medio en el que fructificaron durante décadas las semillas ideológicas de un nacionalismo panarabista.

Tal y como afirma una conocida máxima americana, hay que ganarse “los corazones y las mentes” de la población, pues de nada sirve el aparente control del

territorio si nos encontramos con la hostilidad declarada de sus habitantes¹. Sigue siendo cierto aquel dicho, atribuido a Churchill, de que “el éxito nunca es definitivo”. Y es que no debemos perder de vista que el objetivo final de un conflicto es un orden político estable y duradero, aunque no lo será si no adecúa a una cierta idea de la justicia. En definitiva, hay que buscar una “mejor paz”, en expresión de Liddell Hart, el gran estratega de la aproximación indirecta, por el que no parece pasar el tiempo.

El futuro, en aras de una mayor eficacia, está en las operaciones combinadas, en las que, además, los Estados empleen una variedad de recursos: diplomáticos, económicos, civiles, militares, etc. Lo destaca la Directiva de Defensa Nacional 1/2008 al señalar que los conflictos actuales responden a una configuración multidimensional que hace inviable su resolución por medio de herramientas exclusivamente políticas, diplomáticas, económicas o militares. No puede concebirse una operación de paz sin la integración de elementos militares y civiles. Los primeros deben garantizar la seguridad en la zona de aplicación de la operación, mientras que los segundos intervienen en cuanto se ha conseguido mejorar el clima de seguridad. Con todo, resulta esencial tener bien delimitados los objetivos de las misiones, pues existiría, por ejemplo, el peligro de usar a los militares para tratar los síntomas en vez de la enfermedad. Esto sería indicativo de una falta de pensamiento estratégico. Salvar vidas o paliar las difíciles condiciones materiales en que vive una población son labores encomiables, mas no abordan los problemas de fondo de las raíces de la violencia o de las causas del subdesarrollo. Toda acción humanitaria que se mueva al compás de las emociones suscitadas por los acontecimientos más inmediatos, termina por agotarse en sí misma.

Por lo demás, otro de los principales obstáculos para el éxito de una operación integrada reside en la falta de una coordinación adecuada, con el riesgo, hoy bastante preocupante, de que se produzca una pérdida de credibilidad no sólo entre la población autóctona sino entre las opiniones públicas de los países de origen de las fuerzas desplegadas sobre el terreno. Cualquier estrategia no puede dejar de tomar en consideración el peso de la opinión pública, que el conde de Saint-Simon

¹ OLSSON, C.: «Guerre totale ou force minimale. Histoire et paradoxes des coeurs et des esprits», *Culture & Conflicts*, número 67, 2008.

intuyó como una fuerza superior a la de los gobiernos. Pero no cabe duda de que las tareas de posconflicto, en especial las civiles, no siempre tienen la adecuada coordinación, dada la variedad de actores implicados, que deberían regirse por los principios de especialización y complementariedad, pero la práctica nos enseña que la competitividad institucional en el ámbito de la seguridad ha causado muchos problemas. De esta competitividad sabe mucho la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Las misiones de la OSCE: un instrumento válido aunque cuestionado

Una de las definiciones de la OSCE la califica de “acuerdo regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, y constituye una Organización de primer recurso para la solución pacífica de controversias en el interior de su región, así como un instrumento clave de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto” (Carta sobre la Seguridad Europea, 7). La labor de la OSCE se ha traducido en el establecimiento de principios y valores, plasmados en compromisos de alcance político, cuyo objetivo ha sido crear un marco de seguridad entre los Estados participantes. A este respecto, las misiones, establecidas en el Mecanismo de la Dimensión Humana por la Reunión de Moscú (1991), constituyen el instrumento más visible y original de la OSCE para la prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto. Sirven para el fomento de la paz y la seguridad en el país o región donde están desplegadas y para observar si se cumplen los compromisos asumidos en distintos ámbitos por los Estados que las acogen. Su labor se fundamenta en lo señalado por el Mecanismo de Moscú:

“Los Estados participantes declaran categórica e irrevocablemente que los compromisos contraídos en el campo de la dimensión humana de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) son asuntos de preocupación directa y legítima de todos los Estados participantes y no exclusivamente asuntos internos del Estado de que se trate”².

² Preámbulo del Documento de la III Reunión de Moscú de la Conferencia de la Dimensión Humana de la CSCE, de 4 de octubre de 1991.

Se trata de misiones de expertos o de relatores, aunque las que tienen mayores posibilidades de éxito serán siempre las que presenten un carácter de diplomacia preventiva, pese a que carezcan de una gran visibilidad o espectacularidad. Pero las misiones no deben servir sólo para analizar la situación sino también para recordar a los Estados participantes la necesidad de establecer medidas que pudieran impedir que el conflicto potencial se convierta en trágica realidad.

Sin embargo, no hay que ocultar una realidad que ha ido en perjuicio de la utilización del Mecanismo: la complejidad de los procedimientos se ha unido a los habituales intereses políticos, lo que incitaría a utilizarlo como arma de presión. Conviene recordar que en los años inmediatos de la posguerra fría se partía de la idea de que la entonces CSCE representaba una comunidad de valores compartidos en el espacio paneuropeo, aunque en muchas ocasiones los intereses parecen haber prevalecido sobre los valores. Recordamos que hace dos décadas los valores representados por la CSCE/OSCE podían tener cabida en la búsqueda de una “casa común europea”, expresión acuñada por Mijail Gorbachov en su histórico discurso al Consejo de Europa en 1989. Podría creerse que la ampliación de la Unión Europea nos situaría más cerca de este objetivo, pero este proceso no abarca el espacio paneuropeo y no da respuesta al futuro de Rusia. En Moscú no se escuchan ahora voces de integración europea. Europa es sólo un referente cultural y Rusia se ve a sí misma como un centro de poder independiente y una alternativa a Bruselas. Es el retorno de la geopolítica y esto hace muy difícil que misiones como las de la OSCE, que conciben la seguridad por medio de la adopción de valores e instituciones comunes, tengan un horizonte prometedor y sí, en cambio, muchas dificultades. Cabe añadir también que los valores democráticos se resienten en todo el mundo por influencia de la crisis económica global. Las democracias surgidas en la década de los años 1990, dentro y fuera del espacio paneuropeo, tienden a ser frágiles, y esto no dejará de ser otra amenaza a la seguridad del mundo occidental.

Obstáculos para las misiones de mantenimiento de la paz de la OSCE

En los inicios de la posguerra fría la OSCE pareció cobrar un nuevo dinamismo, que debería haber añadido nuevos logros a su brillante historial de la época de la distensión. La ilusión fue creer que las estructuras e instituciones pudieran competir por sí mismas con voluntades e intereses políticos. A este respecto, el Capítulo III

de las Decisiones de la Cumbre de Helsinki (1992) autorizaba a la OSCE a poner en marcha sus propias operaciones de mantenimiento de la paz, aunque al mismo tiempo se exponía la posibilidad de recurrir a otras organizaciones como la Unión Europea, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Unión Europea Occidental (UEO) o la Comunidad de Estados Independientes. No sería posible, entre otras cosas, porque tanto Estados Unidos como otros países de la Alianza se oponían a otorgar capacidades militares a la OSCE, que hubieran cuestionado el futuro y la propia razón de ser de la OTAN.

Ni siquiera la primera operación paneuropea de mantenimiento de la paz, la de despliegue de una fuerza en Nagorni Karabaj, podría llevarse a cabo. La realidad es que en casi dos décadas no se ha celebrado la prevista Conferencia de Minsk entre Armenia y Azerbaiyán aunque los esfuerzos diplomáticos de la OSCE han llevado a la constitución del Grupo de Minsk, con el objetivo, entre otros, de que las partes concluyan un acuerdo definitivo de cese de las hostilidades que permita la celebración de la Conferencia y el despliegue paralelo de una fuerza de mantenimiento de la paz de la OSCE.

Suponiendo que ésta pudiera finalmente situarse a lo largo de los 400 kilómetros de frontera del territorio en disputa, ¿qué papel desarrollaría en caso de reanudación del conflicto por ambos bandos? Queda muy claro si leemos el párrafo 22 del Capítulo III de las Decisiones de Helsinki:

“Las operaciones de mantenimiento de la paz (...) no entrañarán medidas coercitivas.”

Pero la compleja línea de mando, descrita en los párrafos 39 a 45 del citado Capítulo, tampoco contribuiría a una labor eficiente. En esa línea encontramos, entre otros, al presidente en ejercicio de la Organización, el Grupo de Planificación de Alto Nivel que planifica el despliegue, el jefe de misión, etc. Se explica porque el consenso es el método de trabajo en la OSCE, lo que conllevaría lentitud a la hora de adoptar decisiones. En cualquier caso, una fuerza de mantenimiento de la paz en Nagorni Karabaj sería no sólo testigo de los intereses contrapuestos de Armenia y Azerbaiyán sino también de los de aquellos países con agendas políticas incompatibles en el conflicto como pueden ser Rusia, Estados Unidos y Turquía.

En otro escenario geográfico, la OSCE no tendría menos dificultades en sus objetivos pacificadores. Tal es el caso del conflicto de la región de Transnistria, donde la presidencia belga de la OSCE (año 2006) hizo la propuesta de una fuerza de mantenimiento de la paz en un intento de rescatar a la organización como actor destacado en la seguridad europea, pero se encontró con las reticencias de Rusia, tradicional garante de las minorías secesionistas rusófonas que no desean una virtual fusión de Moldavia con Rumania. La declaración final del presidente en ejercicio, el ministro Karel de Gutch, en el Consejo Ministerial de Bruselas, denunciaba la falta de voluntad política de las partes y la escasa predisposición de éstas a preparar a sus opiniones públicas para una solución negociada. Las perspectivas, por tanto, para cualquier tipo de misión se desvanecen, acaso porque quizás los actores implicados no terminan de convencerse de que cualquier reanudación de hostilidades no producirá mejores resultados que los ahora existentes³.

Los ejemplos anteriores, en los que se hacen patentes las limitaciones de la OSCE, podrían llevarnos a pensar en la necesidad de un instrumento de cooperación entre la organización paneuropea y otras organizaciones de su ámbito territorial, lo que permitiría la conjunción de elementos civiles y militares en las operaciones de apoyo a la paz. Esa posibilidad se contemplaba en la Plataforma para la Seguridad Cooperativa, establecida en la Cumbre de Estambul y en concreto, en la Carta sobre la Seguridad Europea, pero al mismo tiempo se subrayaba que la cooperación se haría “en pie de igualdad y con espíritu asociativo”, de lo que puede deducirse que en la Plataforma es más importante el continente que el contenido. Podríamos afirmar que la Plataforma no deja de ser una iniciativa para fomentar una cultura de cooperación entre organizaciones, pero poco más porque la OSCE decidirá, mediante el habitual procedimiento del consenso, asumir cometidos en apoyo de la paz, “e incluso una función de liderazgo, cuando los Estados participantes estimen que es la organización más idónea y eficaz para la tarea propuesta” (Carta sobre la Seguridad Europea IV, 46). Es difícil que esa circunstancia se presente, pese a la acreditada experiencia de la

³ Intervención del presidente en ejercicio, K. De Gutch, en la clausura del Consejo Ministerial de Bruselas MC, del/86/06/ 5 de diciembre de 2006.

OSCE en los ámbitos de la dimensión humana, las actividades relacionadas con la policía y el control de armamentos, pues la complementariedad entre organizaciones no se ha tenido necesariamente en cuenta, y en algunos de los ámbitos señalados la Unión Europea ha adquirido un protagonismo estelar. Pese a todo, la OSCE tiene capacidades para ser un excelente socio en operaciones de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz con otras organizaciones. El problema es la existencia de una voluntad política que quiera hacer uso de dichas capacidades.

Los REACT y su contribución al mantenimiento de la paz

En las tareas de *peacekeeping*, el acervo de la OSCE no deja de ser limitado. El fracaso en Kosovo de la misión de verificadores no armados de los Estados participantes, que llevó a la retirada de los mismos en marzo de 1999, influiría en el establecimiento de los Equipos Periciales de Asistencia y Cooperación Rápida (REACT). Formalmente no se inscribían en el ámbito de operaciones de mantenimiento de la paz, aunque sí podrían englobarse en dicha categoría. Su objetivo sería prestar asistencia a los Estados participantes en las tareas de prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto⁴. Los REACT obedecían al propósito de Estados Unidos de que los Estados de la OSCE se comprometieran a desarrollar contingentes nacionales de expertos que pudieran estar fácilmente disponibles. Precisamente el fracaso de la Misión de Verificación de Kosovo se atribuyó al lento despliegue de los verificadores que, conforme a las resoluciones 1160 y 1199 del Consejo de Seguridad tenían que verificar el mantenimiento del alto el fuego, supervisar los movimientos de fuerzas y facilitar asistencia al retorno de refugiados. Lo cierto es que, a principios del año 1999, sólo se habían desplegado 600 verificadores de los 2.000 inicialmente previstos. Las causas principales del retraso se atribuyeron a la dificultad de los Estados para contar con personal especializado. De ahí la necesidad de crear los REACT, idea que respondía a una pretensión de eficacia aunque no resultaba fácil ponerla en práctica. Evidentemente no era lo mismo para Estados Unidos el encontrar expertos que para las democracias de nuevo cuño del centro y este de Europa.

⁴ SMITH, J. «OSCE To Adapt New Civilian Response Capability at Summit», *Beginner's All Purpose Symbolic Instruction Code, Reports*, número 72, 15 de noviembre de 1999.

La calidad del componente civil es decisiva en cualquier operación de apoyo a la paz, más todavía si la naturaleza de las misiones de la OSCE sobre el terreno es predominantemente civil. De ahí que los REACT deban tener la adecuada preparación en orden a sus objetivos que, según la Estrategia de Entrenamiento de la OSCE, prevista para el periodo 2008-2010, se centran en desarrollar:

“Capacidades para contribuir al desarrollo sostenible de la sociedad civil y de las instituciones democráticas en el país anfitrión”⁵.

Se han multiplicado los cursos de entrenamiento para personal civil en los distintos Estados participantes. No cabe duda de que ese personal tiene la cualificación profesional requerida, pero el punto débil en este tipo de misiones es que los expertos civiles alcancen un nivel de preparación similar, o lo más cercano posible, al del personal militar y policial que también es desplegado sobre el terreno. Una realidad evidente es que el personal civil ha recibido cursos demasiado cortos por lo que su nivel de entrenamiento no deja de ser superficial, sobre todo en aquellos aspectos que entrañen riesgos personales y deban ser afrontados con métodos para abordar situaciones límite⁶. Recordemos los disturbios de Kosovo en marzo de 2004 en los que fueron atacados miembros de la policía civil de la Misión de Naciones Unidas.

El personal civil de las misiones de la OSCE puede ser reclutado, sobre todo, entre personas con un marcado idealismo que pueden llegar a creer que están desarrollando una mera ayuda humanitaria, propia de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), pero aunque la organización paneuropea colabore asiduamente con las ONG, su naturaleza responde a unos objetivos políticos de fomento de la paz, la seguridad, la justicia y la cooperación en Europa. Las misiones de la OSCE sobre el terreno son medios de influencia en la progresiva consecución de dichos objetivos.

⁵ La Estrategia fue aprobada por la Decisión del Consejo Permanente de 24 de mayo de 2007, Consejo Permanente, Dec/796.

⁶ NEIFING, T. »Training Civilian Experts for OSCE Peace Missions-What Progress Five Years after Istanbul?«, en: [www. core-hamburg. de/documents/yearbook/english/04Neufing. pdf](http://www.core-hamburg.de/documents/yearbook/english/04Neufing.pdf).

Por lo demás, siguen vigentes las pautas de entrenamiento para el personal de las misiones de la OSCE⁷. En ellas se insiste en capacidades físicas que el personal civil puede desarrollar sobre el terreno, pero al mismo tiempo se reitera que no son suficientes las aptitudes físicas ni el conocimiento de la normativa ni el funcionamiento de las instituciones. Es fundamental algo que no todos aprenden fácilmente y que puede llevar a errores de bulto con el consiguiente efecto negativo sobre quiénes son los destinatarios de la ayuda: ser consciente de las diferencias culturales, tanto entre los miembros del propio equipo y que pueden derivarse además del sexo y la edad, como del entorno en que se trabaja. Hay que adaptarse al medio, pues en caso contrario no se cumplirán los objetivos de contribuir a la construcción de una auténtica sociedad civil a partir de las tareas desarrolladas en los ámbitos que cubren las misiones de la OSCE, que son reiterados en las citadas pautas: de derechos humanos, imperio de la ley, democratización, elecciones, asuntos económicos y medioambientales, prensa e información pública, desarrollo de los medios de comunicación, asuntos políticos, supervisión de la administración, asuntos militares y policía civil.

Añadamos finalmente que la propuesta estadounidense de los REACT parecía responder en el fondo al propósito de Washington de una delimitación de tareas en la seguridad paneuropea: los aspectos militares quedarían para la OTAN y los aspectos civiles para la OSCE. Este cálculo demostró ser equivocado a la altura de 1999, pues minusvaloraba a la Unión Europea como otro actor destacado en la seguridad en Europa. Basta recordar que en los Consejos Europeos de aquel año, celebrados en Colonia y Helsinki, se abrió una nueva etapa en la definición de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa y se establecieron unos órganos políticos y militares permanentes, y sobre todo, en el Consejo de Santa María da Feira (junio de 2000), se fijaron las capacidades civiles de la Unión Europea para intervenir en crisis internacionales. Cabe preguntarse: ¿por qué nadie reparó, o quiso reparar, en la Cumbre de Estambul en la duplicidad que se establecería entre la OSCE y la Unión Europea en un futuro no muy lejano? Se nos ocurre una

⁷ Training Standards for Preparation of OSCE Mission Staff. Guidelines for the design of fieldwork capacitación courses for future members of Conflict Management and Post-Conflict Rehabilitation Operations in the OSCE Area, OSCE Secretariat, Vienna, 200.

explicación, que no es excluyente, en el sentido de que algunos países europeos, partidarios de una Europa cada vez más autónoma en materia de seguridad, percibían las actividades de la OSCE como un instrumento más de la política exterior de Estados Unidos, una óptica en la que se podía coincidir con una Rusia que en los últimos tiempos ha contemplado las actividades de la organización paneuropea como una injerencia de los países occidentales, y en particular de Estados Unidos, en sus asuntos internos. Esta concepción “europeísta” de la seguridad no estaba dispuesta a renunciar en favor de la OSCE a que la Unión Europea adquiriese nuevas capacidades. Si la Unión quería potenciar la Política Exterior de Seguridad Común (PESC), sería inevitable que asumiera capacidades no militares de gestión de crisis, pese a la probada experiencia de la OSCE en dicho ámbito. De ese modo la Unión Europea pretendía reforzar, por la vía estructural, un pilar no muy sólido hasta entonces como la PESC⁸.

La PESD de la Unión Europea:

la importancia de la prevención de conflictos

Es sabido que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) fue desarrollada en los Consejos Europeos de los años 1999 y 2000 (Consejos de Colonia, Helsinki y Niza), en los que se determinó el modo en que se integrarían las funciones de la UEO que fueran necesarias para que la Unión Europea cumpliera sus responsabilidades en el ámbito de las llamadas *Misiones de Petersberg* y se crearon órganos políticos y militares de carácter permanente como el Comité Político y Militar de Seguridad, el Comité Militar y el Estado Mayor. Estas capacidades militares se completaron con el desarrollo de capacidades civiles para intervenir en crisis internacionales en los ámbitos definidos por el Consejo de Santa María da Feira (junio de 2000): policía, fortalecimiento del Estado de Derecho, fortalecimiento de la administración civil y protección civil, y que fueron precedidos de la institución de un Comité para Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis. Este enfoque multidimensional de la paz y la seguridad se acrecentaría posteriormente en el Consejo de Gotemburgo (junio de 2001) al refrendarse el objetivo de

⁸ No obstante, el entonces representante de la PESC, Javier Solana, insistía en un discurso ante el Consejo Permanente de la OSCE el 18 de enero de 2001 que las dos organizaciones tenían unos recursos limitados y debían de trabajar juntas, en: <http://ue.eu.int/cms3applications/applications/solana7details.asp?cmsid=246&BID=1>.

prevención de conflictos, y además su inclusión en las políticas de cooperación al desarrollo y el comercio, adoptándose un Programa de la Unión Europea para la Prevención de Conflictos. Por su parte, el Consejo de Laeken (diciembre de 2001) establecería la declaración de operatividad de la PESD, lo que suponía que la Unión Europea podía desarrollar operaciones de gestión de crisis. Por último, en el Consejo de junio de 2004, que estableció el Objetivo Global 2010, creó la Célula Civil-Militar dentro del Estado Mayor Militar de la Unión Europea. Dentro de la Célula Civil-Militar, el Centro de Operaciones debería ser el embrión de un futuro cuartel general operacional.

Tras ser diseñados los principales elementos constitutivos de la PESD, en el año 2003 se aprobó la Estrategia Europea de Seguridad (EES) que justificaría las capacidades previamente aprobadas. Responden a un enfoque integrado, tal y como se aprecia en este párrafo:

“Ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere de una combinación de instrumentos.”

No deja de ser llamativa en la EES la importancia que merece la prevención de conflictos, y de ella se hace depender en parte el futuro de la seguridad, que debe “pensar a escala mundial y actuar a escala local”. La Unión Europea necesita, por tanto del desarrollo de un adecuado pensamiento estratégico, que es mucho más que una descripción de los riesgos existentes y las capacidades disponibles. Y es que la EES no deja de ser un documento holístico, una expresión del consenso general de la Unión. Con todo, la Estrategia es consciente de la necesidad de adelantarse a los acontecimientos:

“Debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas.”

Con muchos más medios y posibilidades que la OSCE, la Unión Europea se adentra decididamente en el campo de prevención de conflictos. Sus miembros están convencidos de que puede hacerlo con mejor fortuna que cualquier otra organización de seguridad, sobre todo por su imagen mundial de “potencia civil”,

con la que muchos de sus políticos parecen querer borrar la no tan lejana imagen del colonialismo europeo, mas sería un error creer que casi todo puede lograrse con contribuciones económicas. Es una ilusión que alimenta la percepción de que Europa es un gigante económico, aunque haya otros que le pisan los talones, y a la vez un enano político. Y es que la prevención de conflictos tiene siempre el inconveniente de su escasa visibilidad y además difícilmente hace desaparecer las dudas sobre si los programas económicos, ligados a dimensiones y acuerdos de asociación, contribuyen realmente a la estabilidad de la región a la que se desea ayudar.

Conviene tener siempre presente que sin una sociedad civil fuerte, no hay verdadera democracia e impera la arbitrariedad política, fuente inexorable de la inestabilidad social y económica. Y es que estabilizar una situación no implica que existan bases estructurales para la paz. La convivencia no será pacífica si el Estado no es democrático e inclusivo de sus minorías. Se puede afirmar, en consecuencia, que la auténtica seguridad implica el desarrollo político y el desarrollo socioeconómico. La misma idea es recogida en desarrollo, seguridad y derechos humanos, informe del secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU) (2005):

“La humanidad no podrá tener seguridad sin desarrollo, no podrá tener desarrollo sin seguridad y no podrá tener ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos.”

La EES recuerda el completo abanico de instrumentos a disposición de la PESD, entre ellos las actividades políticas, diplomáticas, militares, civiles, comerciales y de desarrollo. Los pone al servicio de un concepto integrado de la seguridad:

“Podemos aportar un valor añadido especial llevando a cabo operaciones en las que intervengan capacidades tanto militares como civiles.”

No se concibe, sin embargo, que la UE pueda actuar al margen de la ONU en aras de la defensa de sus valores e intereses. Afirma al respecto la EES:

“La Unión Europea debe apoyar a la ONU en la respuesta a las amenazas que hacen peligrar la paz y la seguridad internacionales. La UE se compromete a reforzar la cooperación con la ONU, en la asistencia a los países que emergen de

un conflicto, y a incentivar su apoyo a la ONU en situaciones de gestión de crisis a corto plazo.”

Estos propósitos son impecables desde el punto de vista del multilateralismo imperante, pero en ocasiones pueden asumir los rasgos de un *wishful thinking*, dada la paralización que algunos conflictos experimentan en el Consejo de Seguridad. A nuestro parecer, la EES lo reconoce implícitamente con su insistente afán de hacer hincapié en la prevención de conflictos:

“La intervención preventiva puede evitar que se planteen problemas más graves en el futuro. Una Unión Europea que asuma una mayor responsabilidad y que desempeñe un papel más activo tendrá mayor peso político.”

Hoy por hoy, la Unión Europea tiene sus mayores activos en el ámbito de prevención de conflictos, que, en el fondo, representa el intento de exportar su modelo político-social, considerado como un factor de paz y estabilidad. Los problemas surgirán si algunos socios de cooperación de la Unión Europea son refractarios a ese modelo y se limitan a aprovecharse de las oportunidades económicas puntuales, de un modo no muy diferente al de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) durante la época de la distensión, cuando sólo buscaba ventajas comerciales. Pese a todo, la Unión debe seguir insistiendo en su enfoque global e integrador de la seguridad, aunque los resultados no sean percibidos a corto plazo. A este respecto, el Informe sobre la aplicación de la EES (año 2008), señala:

“Hemos obrado en la construcción de la seguridad humana mediante la reducción de la pobreza y las desigualdades, la promoción del buen gobierno y los derechos humanos, la ayuda al desarrollo y el abordaje de las causas profundas de los conflictos y la inseguridad. La Unión Europea sigue siendo el mayor donante a los países necesitados. Para conseguir una estabilización duradera, es necesario un compromiso a largo plazo.”

Las misiones de la PESD: enfoques opuestos y controversias

Pero la Unión Europea precisa también de visibilidad sobre el terreno si de verdad quiere ser un actor global. La PESD se ha materializado con la puesta en marcha de 23 operaciones y misiones desde enero de 2003, cuando comenzó en

Bosnia-Herzegovina la Misión de Policía de la Unión Europea. En el año 2010 son un total de 12, aunque 10 de ellas son de naturaleza civil, de contenido policial, judicial y de reforma de estructuras administrativas y de seguridad. Esto no deja de ser significativo no sólo porque hace hincapié en la concepción de la Unión como “potencia civil” sino porque también es la expresión implícita del desacuerdo existente entre algunos países miembros sobre el despliegue de fuerzas militares. No es secundario preguntarse si una de las carencias básicas de la PESC es a la vez de forma y de fondo: la falta de acuerdo entre los miembros de la Unión Europea en lo que es una operación cívica-militar. Lo cierto es que la PESD siempre ha estado por debajo de sus expectativas y su contenido político es bajo en comparación con otros abordados por la Unión Europea. No resulta ser aún el marco eficaz con el que respaldar la acción política y diplomática de la Unión en el mundo. Los condicionantes internos hacen que las misiones desarrolladas por la Unión Europea suelen ser de una baja intensidad militar, y pese al entusiasmo mostrado a la hora de asumir compromisos, el escollo de mayor envergadura suele ser el de la financiación, aunque por medio del mecanismo *Athena* se pretenda hacer frente a los gastos de las operaciones militares consideradas comunes⁹.

En el Informe sobre la aplicación de la EES se puso de manifiesto la necesidad de unas estructuras de mando y unas capacidades de cuartel general ordenadas y eficaces. Se insistía en que era preciso reforzar la posibilidad de combinar la pericia técnica civil y militar desde la concepción de una misión, a través de la fase de planeamiento y durante la ejecución de la misión. Esta afirmación se justifica porque no existe un cuartel general operacional para dirigir misiones de la PESD, y las deliberaciones político-estratégicas carecen de información clave respecto a la naturaleza de las posibles operaciones (número de tropas, duración y coste, etc.). Esta situación parece estar relacionada con la posición del Reino Unido de considerar la PESD como un medio de fortalecer la OTAN, evitando toda suerte de duplicidades, aunque también ha influido la concepción alemana de entender la Unión Europea como “potencia civil”, en la que el instrumento militar es secundario y

⁹ MOLINER GONZÁLEZ, J. A.: »De la Política Europea de Seguridad y Defensa a la Política Común de Seguridad y Defensa: la Cooperación Estructurada Permanente«, *ARI*, número 55, 2de junio de 2008.

se da una mayor importancia a los ámbitos de la planificación y la dirección¹⁰. Por lo demás, el procedimiento del consenso requiere un enorme esfuerzo negociador que produce enormes retrasos, a lo que se añade la dificultad de coordinar las actividades entre actores de seguridad y defensa, actores comunitarios y actores de Justicia e Interior¹¹. ¿Aumentará la efectividad con el Tratado de Lisboa, que establece los mecanismos de cooperación reforzada y cooperación estructurada permanente, con lo que esto implica de modificación en los procedimientos de decisión?

Las misiones de naturaleza cívico-militar están relacionadas con la reforma del sector de la seguridad, algo que afecta de modo especial a los “Estados frágiles”. Sin seguridad nunca se creará un ambiente propicio al desarrollo y bienestar de los pueblos. Invertir en carreteras, escuelas y hospitales servirá de muy poco si luego estas infraestructuras son destruidas en conflictos locales. Hay que afianzar las estructuras básicas del Estado en seguridad, defensa y justicia para dejar paso al desarrollo. Sin embargo, no es suficiente con la mera creación de estructuras de seguridad, pues éstas deben ajustarse a unos criterios que promuevan la “conciencia” del imperio de la ley, de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, tal y como se establece en las secciones VII y VIII del Código de Conducta sobre los Aspectos Políticos-Militares de la Seguridad, aprobado por la OSCE en el Consejo Ministerial de Budapest (año 1994). Casi la mitad de los Estados participantes que entonces adoptaron el Código, forman parte de la Unión Europea, y esta normativa se aprobó con un evidente propósito de no olvidar las lecciones históricas de los regímenes totalitarios que utilizaron la fuerza para intimidar a sus propios pueblos. Es el control político democrático de las

¹⁰ SIMÓN NAVARRO, L.: »La Presidencia española y la PESD: es hora de tomarse en serio la capacidad de la Unión para la planificación y dirección de las operaciones militares», *ARI*, número 55, 23 de marzo de 2010.

¹¹ La lentitud en la coordinación de tareas de los comités militar y civil de la Unión Europea podría atribuirse, sin duda, a las diferencias culturales entre ambos. Los militares pueden llegar más rápidamente a una toma de decisiones por la existencia de una cultura común. En cambio, los civiles son más propensos a largas negociaciones, DAVID CROSS, M. K: »Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management», Instituto de Estudios Estratégico y de Seguridad, *Ocasional Paper*, número 82, febrero de 2010.

fuerzas armadas y de seguridad el fundamento de las misiones de reforma del sector de la seguridad¹².

Hasta ahora podemos hablar de tres misiones cívico-militares en el marco de la PESD: el apoyo a la Misión AMIS II de la Unión Africana, entre julio de 2005 y diciembre de 2007, para vigilar la observancia del alto el fuego entre el Gobierno sudanés y los rebeldes de Darfur¹³; la EUSEC en la República Democrática del Congo, desde junio de 2005, para asistir a las autoridades congoleñas en la reforma del sector de la seguridad, cuyo principal objetivo será la integración de todos los militares y combatientes de la oposición en un nuevo modelo de Fuerzas Armadas¹⁴; y la EU SSR, desde febrero de 2008, en la que también se asiste a la República de Guinea-Bissau en el mismo objetivo. En el caso de la Misión en la antigua colonia portuguesa, conviene destacar que la inseguridad no sólo está relacionada con uno de los más bajos índices de desarrollo del mundo sino también con la existencia de otras amenazas que se ciernen sobre el conjunto del África Occidental como las redes de la droga y del tráfico clandestino de personas. Pero la reforma del sector de la seguridad necesita de personal local especializado, sin olvidar la existencia de recelos entre la población que entiende que la reestructuración de las fuerzas armadas y de la policía puede significar que muchas personas se queden sin trabajo¹⁵.

Consideraciones finales

Los perfiles civiles y militares de la seguridad son complementarios y necesarios. Con todo, los vientos de opinión dominantes parezcan enfatizar a uno sobre el otro.

¹² SPENCE, D. and FLURI, P. (ed.): *The European Union and Security Sector Reform*, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Londres, 2008.

¹³ Sin embargo, esta misión no ha tenido precisamente una buena imagen en la opinión pública europea, lo que no contribuye precisamente a prestigiar la PESD, que el gran público no conoce en sus principales detalles. Una muestra de esta percepción es la carta de varios intelectuales europeos, aparecida en diversos periódicos con motivo del 50º aniversario del Tratado de Roma, que criticaba que la Unión Europea, nacida para evitar la repetición de las atrocidades del nazismo, no fuera capaz de imponer sanciones a un régimen sudanés que cometía atrocidades semejantes, *The Independent*, 24 de marzo de 2007.

¹⁴ MARQUÉS SARAIVA, L.: *Reforma do sector de segurança-Um perfil militar pós-moderno*, Jornal Defesa e Relações Internacionais, 31 de marzo de 2009, en: http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=693.

¹⁵ MARQUÉS SARAIVA, L.: *A reforma da segurança e da defesa né Guine-Bissau-O apoio da Uniao Europeia*, Jornal Defesa e Relações Internacionais, 2 de abril de 2009, en: http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=693.

La Unión Europea debería ser realista y no sumarse a esta corriente, aunque las tradiciones político-culturales de algunos países, o el enfoque de Estado posmoderno que adoptan otros, hagan esa apuesta, cómoda de cara a la galería interna. Pero a medio plazo, esto deterioraría la credibilidad de la Unión Europea como actor de relevancia en el mundo.

Una auténtica visión integral de la seguridad, en la teoría y en la práctica, es el gran valor añadido de la Unión. Se puede multiplicar el número de misiones de la PESD, pero la profusión de actividades no puede constituirse en una “huida hacia adelante”, en la que, por seguir la conocida comparación de Isaiah Berlin, Europa sea un erizo ensimismado mientras los zorros del mundo exterior siguen actuando¹⁶.

ANTONIO RAFAEL RUBIO PLO

Doctor en Derecho

¹⁶ Esto hace que no podamos estar de acuerdo con afirmaciones del género de que dotarse de mayores capacidades militares haría que el territorio europeo fuera visto como mucho más «militarizado» y sería más proclive a adquirir «enemigos» tradicionales. BAYLES, A.: «The EU as a Force of Good: The Challenge of EDSP», *Speaking Note*, Unidad Internacional, 12 de mayo de 2005.

EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN ESPAÑA. LA FUTURA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD

Reflexiones iniciales

La reflexión sobre cómo se pueden impulsar las transformaciones necesarias para mejorar la capacidad de las Fuerzas Armadas para afrontar los nuevos desafíos que se presentan en la actualidad y para anticiparse a los que puedan surgir en el futuro, no se está produciendo únicamente en España, sino también en otros países de nuestro entorno¹. Se parte de la base de que se debe conseguir que las Fuerzas Armadas estén preparadas para y sean capaces de:

1. Operar en un entorno estratégico extremadamente dinámico, que está modificándose continuamente, a una velocidad vertiginosa. En efecto, asistimos a la aparición de nuevos desafíos a la seguridad frente a los cuales las Fuerzas Armadas tienen que definir su papel, y diseñar nuevos conceptos para afrontar problemas a nivel estratégico, operacional y táctico. Parece claro que las Fuerzas Armadas deberían gozar de la flexibilidad suficiente para adaptarse a los cambios en el entorno estratégico, así como la capacidad de análisis necesaria para anticipar esos cambios y reaccionar adecuadamente, en la medida de lo posible². Sobre esta base, es importante desarrollar una capacidad propia de innovación en el plano conceptual, lo que nos puede habilitar para tomar la iniciativa en la proposición de nuevos conceptos.

¹ Véase, en este mismo volumen, la ponencia de Amador Enseñat.

² »La Fuerza Conjunta ante los retos del futuro: preparándonos para las operaciones hasta el 2030«, Estado Mayor de la Defensa, octubre de 2009.

2. Ser un actor eficaz y efectivo en la aplicación del llamado enfoque integral³. Cuando se trata de actuar en misiones en el exterior, el paradigma de la actuación conjunta se ha visto superado por el del enfoque integral, que exige capacidades de coordinación y de cooperación e interacción con todos los actores que concurren en el escenario en que se despliega una misión integrada⁴ o multidimensional. El enfoque integral tiene también una proyección interna, reflejada en el concepto de *whole of government approach*, referido a la necesidad de integrar las distintas capacidades a disposición del Estado, civiles y militares, públicas y privadas, a la hora de garantizar de manera efectiva la seguridad. Así pues el enfoque integral tiene, en realidad, una proyección interna y una proyección externa. En la primera se debe aspirar a una verdadera integración, mientras que en la segunda quizás sea más realista hablar de coordinación.

Y tan importante como el enfoque, es definir y analizar correctamente el tipo de escenario en que se va actuar. Normalmente las misiones integradas o multifuncionales serán desplegadas en escenarios muy complejos, en los que en muchos casos será necesario operar en un contexto de *State building*. La participación en estas misiones requiere la activación de diferentes capacidades, dependiendo de los objetivos establecidos y de las características concretas del escenario en que tengan que ser desplegadas. La complejidad deriva, por tanto, de la versatilidad que requiere la disponibilidad para participar en misiones integradas. No es lo mismo afrontar una guerra convencional que un conflicto asimétrico, pero se deben haber desarrollado las capacidades y las habilidades que posibiliten una actuación efectiva en ambos tipos de escenarios. Dependiendo también del escenario, se podría hablar de la distinta naturaleza de lo que en apariencia podrían llegar a ser consideradas funciones análogas. No es lo mismo plantear que las Fuerzas Armadas puedan desarrollar un trabajo humanitario en el ámbito de un

³ Sobre el enfoque integral, PAREJA, I. y COLOM, G.: »El enfoque integral (*comprehensive approach*) a la gestión de crisis internacionales», *ARI*, número 115, de 25 de septiembre de 2008.

⁴ CEBADA, Alicia: »Las misiones integradas de Naciones Unidas. Un intento de organizar una comunicación eficaz entre los distintos actores de construcción de la paz», CITpax, Instituto Español de estudios Estratégico (IEEE): »Nuevos Paradigmas de la Seguridad», 2009.

conflicto armado que el que lo puedan hacer en una situación de urgencia humanitaria causada por una catástrofe natural.

En cualquier caso la clave para la aplicación del enfoque integral es el reconocimiento de la multidimensionalidad de la seguridad y de que, en consecuencia, para garantizarla es necesario activar capacidades variadas. El enfoque integral no es, por tanto, un desafío únicamente para los efectivos militares, sino también para los civiles. Y una cuestión importante es la de determinar desde qué lógica y en qué marco se van a marcar las pautas de esa coordinación. No es lo mismo hacerlo desde la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que desde Naciones Unidas⁵. Es razonable que la aplicación del enfoque integral se realice desde una lógica civil, que –no obstante– debe contemplar la utilización de instrumentos militares.

La verdadera aplicación del enfoque integral en las misiones en el exterior requiere, como se ha apuntado, del desarrollo del *whole of government approach* en el ámbito interno. El concepto de fuerza conjunta supone una aplicación parcial de este enfoque, limitada al ámbito de las Fuerzas Armadas. Un actor con capacidades multidimensionales debe poder planificar de forma integrada, desde una instancia supraministerial (no meramente interministerial) la utilización de esas capacidades. Así pues, cuando se habla de un enfoque integral español habría, a mi juicio, que distinguir entre, de un lado, la capacidad para desarrollar una acción exterior española integrada, para lo que es necesario previamente impulsar el *whole of government approach*; y, de otro lado, la capacidad para participar en misiones integradas organizadas en marcos multinacionales. Ambos aspectos están conectados por supuesto, pues esta última capacidad se verá mejorada si el *whole of government approach* llega a ser una realidad.

La Transformación de las Fuerzas Armadas y la seguridad

Como bien global común: el proceso de transformación en España

⁵ PUGH, Michael: «The challenge of civil-military relations in international peace operations», *Disasters*, número 4, pp. 345-357, 2001.

En lo que se refiere a la evolución del concepto de seguridad⁶, el gran hito fue la formulación del concepto de seguridad humana⁷. Se trata de una evolución democrática, pues democrático es que en los debates sobre seguridad se vaya más allá de la identificación de los intereses estatales y se ponga el acento en la protección de las personas y en cómo contribuir a la resolución de problemas globales. También es un progreso en términos democráticos que se dé entrada a actores no estatales en el ámbito de la construcción de la paz en aplicación de un nuevo modelo que he denominado de construcción descentralizada de la paz⁸. En definitiva, desde un punto de vista democrático (participativo) no se puede concebir la resolución de conflictos y la preservación de la seguridad sin tener en cuenta a la sociedad civil, tanto como actor (organizaciones de la sociedad civil que opera en el ámbito de la construcción de la paz), como igualmente como interlocutor (pues no se puede desarrollar ninguna estrategia de paz y seguridad sin contar con la población local y con las organizaciones de la sociedad civil locales). Estos nuevos enfoques más democráticos o más “humanos”, llevan al diseño de escenarios más abiertos, más participativos y, por tanto más complejos, en los que simplemente la tarea de organizar una comunicación eficaz entre todos los actores implicados constituye en sí misma un reto.

Esta dificultad no es, por tanto, patrimonio exclusivo de las Fuerzas Armadas, se presenta a cada uno de los actores que participan en las tareas de construcción de la paz y resolución de conflictos. Si analizamos los nuevos conceptos que se han desarrollado en los últimos años en el ámbito de los estudios de seguridad, apreciaremos como muchos de ellos tienen en común el espacio destacado que se reserva a la sociedad civil. La aplicación de cada uno de estos conceptos supone al mismo tiempo un desafío y también una oportunidad para nuestras Fuerzas Armadas. Se debe insistir en que muchas de las amenazas y de los desafíos

⁶ ENSEÑAT Y BEREÁ, Amador: «El concepto de seguridad nacional en las estrategias de seguridad nacional». CITpax, IEEEE: «Nuevos paradigmas de la seguridad», Madrid, 2009.

⁷ Informe Anual sobre Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994.

⁸ Sobre este aspecto, me extiendo en otros trabajos: CEBADA ROMERO, A.: «El Derecho internacional al servicio de una transformación democrática global», VILLORIA, M. y WENCES, I. (eds.): *Instituciones, procesos y estructuras de la cultura de la legalidad*, p. 89-119, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2010.

emergentes tienen un alcance global, por lo que el cliente de las Fuerzas Armadas –entendida como sistema⁹– no es ya únicamente la sociedad española, sino la sociedad global. Hoy en día se habla de *global commons*, no sólo para referirse a los espacios no sometidos a la soberanía estatal¹⁰, sino también como marco en el que conseguir incrementar el poder de los seres humanos. Se trata de identificar problemas transnacionales (globales) que ningún Estado puede aspirar a resolver de manera aislada y que, de hecho, pueden exigir el desarrollo de actuaciones también en esos espacios situados fuera del alcance de la jurisdicción de los Estados, así como actuaciones concretas –acordadas globalmente– en los ámbitos que sí están sometidos a la soberanía estatal. La seguridad internacional –en términos de seguridad humana– podría ser considerada, en este sentido, como un *global common*¹¹ o como un *global common good*.

En la OTAN se creó en el año 2003 el Mando Aliado de Transformación, localizado en Norfolk (Estados U(nidos)). En nuestro país, el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas se inició con la Directiva de Defensa Nacional 1/2004 (DDN), desarrollada por el Real Decreto 416/2006, y se concibe como un esfuerzo sostenido y continuo para que las Fuerzas Armadas estén adaptadas al entorno estratégico actual y al que está por venir¹². La DDN 1/2008 también se refiere a la necesidad de dar continuidad al proceso de transformación.

La transformación ha supuesto ya una reestructuración de la fuerza, cuyas bases se establecieron en el Real Decreto 416/2006¹³. Y llamada a mantener la

⁹ CUESTA VALLINA, D.: «El cambio organizativo», *Boletín electrónico* del CESEDEN, número 12, febrero de 2008.

¹⁰ Para el concepto clásico de Global Commons, BUCK, Susan J.: *The global commons: an introduction*, Island Press, 1998.

¹¹ SNAPE, Richard y GUNASEKERA, Don: «Problems of the global commons», The Australian APEC Study Centre, mi agradecimiento al coronel J. E Fojón por haberme señalado la importancia de este tema.

¹² Según el Real Decreto 416/2006: «Es un proceso de cambio profundo y sostenido que afecta principalmente a la estructura, las personas, las normas de acción conjunta y la forma de actuar de los ejércitos y no sólo al armamento y demás medios materiales. Es por consiguiente un proceso integral que afecta a las Fuerzas Armadas en todos los aspectos».

¹³ Jorge Ortega recoge unas declaraciones del jefe del Estado Mayor de la Defensa en ese momento, el general don Félix Sanz Roldán, en relación con este plan: «Responde a la necesidad de disponer de unas Fuerzas Armadas reducidas, potentes, expedicionarias, muy móviles, logísticamente sostenibles, tecnológicamente avanzadas e interoperables con las de los países de nuestro entorno», ORTEGA MARTÍN, J.: *La transformación de los ejércitos españoles (1975-2008)*, p. 229, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2008, véase también: CALVO ALBERTO, J. L.: «Las Fuerzas Armadas»,

continuidad del proceso de transformación está la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas (UTRAFAS), que depende directamente del Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) y que se integra en la Junta de Doctrina Conjunta y Combinada de las Fuerzas Armadas. En la DDN 1/2004 se anunció la creación de este Órgano de Transformación de la estructura, capacidades y doctrina de las Fuerzas Armadas para aumentar su eficacia operativa. La UTRAFAS cuenta con un área de doctrina y un área de desarrollo de conceptos, con la misión principal de investigar y estudiar nuevos conceptos organizativos y de doctrina. Es, además, el interlocutor con el Mando Aliado de Transformación, con el Grupo de Trabajo de elaboración de doctrina conjunta de la OTAN y con otros órganos de transformación de nuestros aliados.

La UTRAFAS opera básicamente a través del desarrollo de conceptos y de la experimentación. Realiza un “esfuerzo de prospectiva”¹⁴. Se trata de identificar problemas operativos en esos posibles escenarios y de diseñar soluciones (conceptos). Como aclara Íñigo Pareja, la experimentación sirve para probar los conceptos:

“Mediante grupos de trabajo, seminarios y otros eventos en los que expertos, apoyándose en un escenario, van mejorándolo o refinándolo.”

Merece la pena destacar en este punto la participación española en la Experimentación Multinacional (números 5 y 6). Actualmente, en el marco del Experimento Multinacional número 6 nuestro país colidera, con Finlandia, un objetivo relacionado con la seguridad marítima y lidera, en solitario, otro sobre la necesidad de desarrollar el llamado *cross-cultural awareness* o sensibilidad transcultural. A éste último me referiré con mayor detalle posteriormente.

Además de la UTRAFAS, hay otros organismos destinados a la investigación cuya labor es fundamental para hacer el seguimiento de los nuevos planteamientos y debates en torno a la seguridad. Desde luego el Centro Superior de Estudios de la

CUETO, Carlos de y JORDÁN, Javier (eds.): *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*, p. 162, editorial Comares, Granada, 2005.

¹⁴ La labor de la UTRAFAS aparece perfectamente descrita en: PAREJA, Íñigo: «La búsqueda de una solución al enfoque integral», CITpax. «Hacia un concepto ampliado de defensa: la dimensión civil de la seguridad en España y en el marco de las organizaciones internacionales», Documento CITpax, número 9, p. 11, febrero de 2009.

Defensa Nacional (CESEDEN), el IEEE (dependiente de la Dirección General de Relaciones Institucionales), la Escuela de Guerra o el Instituto "General Gutiérrez Mellado". Lugar destacado, a estos efectos, ocupa en el organigrama del Ministerio de Defensa, la División de Asuntos Estratégicos y Seguridad (dependiente de la Secretaría General de Política de Defensa) que está llamada a contribuir al diseño de una nueva estrategia de seguridad y defensa desde la perspectiva precisamente de un enfoque conjunto o integral, y encargada de impulsar la coordinación con otros Ministerios, particularmente el de Asuntos Exteriores y Cooperación y el de Interior, así como de mejorar nuestra capacidad de actuación en el ámbito de la OTAN y de la Unión Europea. El aparato institucional dedicado al análisis y a la investigación es suficiente, aunque quizás se eche de menos una cierta coordinación entre todas estas instituciones.

También es destacable la política de cooperación de algunas de las Instituciones mencionadas con las Universidades españolas, así como con *think-tanks* especializados en el análisis de las cuestiones relativas a la seguridad.

Toda esta estructura de investigación debe seguir produciendo estudios de prospectiva y promoviendo la innovación, con el objetivo de impulsar y servir de guía a la transformación continuada de nuestras Fuerzas Armadas y de incrementar el valor de nuestra aportación en foros multinacionales.

El enfoque integral y la Estrategia Española de Seguridad (EES):

¿hacia el whole of State approach?

España debe aspirar a mejorar su contribución al multilateralismo eficaz también en el ámbito de la seguridad y la defensa. En la DDN 1/2008, se enumeran los marcos institucionales internacionales en los que se debe encuadrar nuestra política de defensa: Naciones Unidas, Unión Europea, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y OTAN. Principalmente en OTAN, Unión Europea y Naciones Unidas, el enfoque integral se ha convertido en eje básico para abordar la gestión de crisis y, en definitiva, la construcción de la paz. España no debería renunciar a compartir el liderazgo en el seno de estas alianzas u organizaciones internacionales, para lo cual debe terminar de perfilar cuál será su papel y tratar de adaptar sus capacidades de modo que se pueda hacer frente a los compromisos asumidos. Para conseguir estos objetivos es fundamental que España defina de

manera clara cuál es su visión del mundo y qué visión tiene de sí misma como país, y de su posible contribución a la seguridad global. Y éstas serán, sin duda, cuestiones fundamentales que articularán el debate y las discusiones en el desarrollo del proceso de elaboración de la EES.

La futura Estrategia deberá recoger la protección de la población y del territorio como principal objetivo, pero también deberá concretar un compromiso con la seguridad global. Cuando se habla de la contribución de un Estado a la seguridad global, el esfuerzo se debe encuadrar en el ejercicio de la “soberanía responsable”, con la sociedad internacional global como término de referencia para establecer esa responsabilidad, aunque, claro está, con el reconocimiento también de las limitaciones de una potencia media como España, en términos de capacidades. España no es una gran potencia, pero su actuación puede multiplicar su impacto si se realiza en el marco de organizaciones internacionales. Es decir, el compromiso con el ejercicio responsable de la soberanía y con la seguridad internacional, sólo se podrá hacer efectivo en el caso español mediante una participación más relevante en esas Organizaciones.

El enfoque integral inspirará el concepto de seguridad que se recogerá en la futura EES. Teniendo en cuenta que las nuevas estrategias de seguridad nacionales tienen también una dimensión global, se comprenderá mejor que las Fuerzas Armadas no sólo tienen que estar adaptadas a la necesidad de garantizar la Defensa Nacional, sino que deben también estar preparadas para hacer una contribución al mantenimiento de la seguridad global, lo que exigirá participar en misiones humanitarias, contribuir al mantenimiento de la paz, incluso realizando funciones de mediación o facilitación, de reconstrucción de Estados, etc.

Nada de esto es desde luego nuevo. España viene participando en misiones de paz de Naciones Unidas desde el año 1989 y tanto la DDN¹⁵, como la Ley Orgánica de Defensa Nacional (LODN) (artículos 15 y 16) contemplan la participación en este tipo de misiones. En la actualidad hay efectivos españoles en UNIFIL, bajo el

¹⁵ »España, como miembro solidario de Naciones Unidas, está firmemente comprometida con los valores de la paz y la seguridad internacionales y contribuye a preservarlos mediante la apuesta decidida por el multilateralismo eficaz y la participación activa en operaciones de paz, de gestión de crisis y resolución de conflictos avaladas por el Consejo de Seguridad», DDN 1/2008.

paraguas de Naciones Unidas, y en ISAF, bajo el mando de la OTAN, además de en la operación *Atalanta* y en *Althea*, en el marco de la Unión Europea. Tenemos observadores en misiones de Naciones Unidas y de la Unión Europea: MONUC, UNMIK, EU SSR Guinea-Bissau y UESEC República Democrática del Congo. Por último, hay efectivos en misión humanitaria en Haití: *Hispaniola*.

Cuando hablamos de misiones de paz estamos hablando, en muchos casos, de misiones integradas¹⁶. Misiones complejas, multifuncionales que exigen una coordinación eficaz y efectiva entre actores civiles y militares y también una coordinación entre las actividades normalmente realizadas por civiles y las tareas tradicionalmente desempeñadas por militares, con la posibilidad de que éstos en algunos escenarios tengan que realizar funciones que no entran normalmente en su campo de acción. Y no sólo en el caso de las misiones integradas, sino en relación con cualquier acción exterior, se ha tomado conciencia de que debería ser planificada y desarrollada desde un enfoque integral.

En el desarrollo de cualquier enfoque integral se abrirán oportunidades para la cooperación entre los distintos actores, cooperación que adoptará diversas formas según el escenario contemplado. Puesto que el entorno estratégico actual se caracteriza por su cambio constante, todo esto se traduce en la necesidad de replantear continuamente la función que cada actor está llamado a desempeñar. En los últimos años hemos asistido a ejemplos claros en esta línea, así en la LODN “se ha oficializado la cooperación de los Ejércitos en la lucha contra el terror”¹⁷. Por el contrario, hay países aliados en los que se mantiene a rajatabla el principio de desmilitarización del espacio interior, incluso en casos límite como el de los aviones *renegade*¹⁸.

¹⁶ MONUC, UNMIK y EU SSR Guinea-Bissau son misiones integradas. Y el resto son misiones más limitadas, en cuanto a su mandato, pero en las que también se aplica el enfoque integral.

¹⁷ Artículo 16 LODN, ORTEGA, Jorge. «La Transformación...», *opus citada*, p. 158.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional alemán: BVerfG-1 BvR 357/05.

Es en el ámbito de Naciones Unidas en el que se ha desarrollado el concepto de misión integrada¹⁹ y donde se sigue trabajando para que este tipo de misiones acabe representando una encarnación efectiva del enfoque integral²⁰.

La experiencia de Naciones Unidas, así como las de las organizaciones internacionales analizadas en las diferentes ponencias recogidas en este volumen, demuestra que cuando un actor tiene capacidades civiles y militares, el enfoque integral tiene que desarrollarse en su vertiente interna para que pueda proyectarse en el exterior. Esta es, quizás, la asignatura pendiente de nuestro país, que esperemos que la EES ayude a superar²¹.

Para que se pueda definir el papel de las Fuerzas Armadas en la acción exterior española, hay que definir las líneas maestras de esa acción exterior, establecer un proyecto país en el que se determine qué papel quiere jugar España en el escenario internacional. Aunque la LODN constituyó un primer paso, la Estrategia Española de Seguridad debería ir más allá. Sólo con una Estrategia de Seguridad en esta línea seremos capaces de determinar qué capacidades militares queremos y necesitamos y cómo se pueden complementar nuestras capacidades a través de alianzas internacionales y acuerdos.

Se ha encargado a Javier Solana la coordinación de los trabajos dirigidos a la elaboración de la futura EES, y se ha abierto definitivamente un proceso que deberá concluir con la publicación de un documento en que se definirán las amenazas, los riesgos y los factores que pueden multiplicar o generar nuevos riesgos. Se deberán establecer claramente cuáles son los recursos o capacidades de los que se dispone y el modo en que van a ser utilizados para afrontar cada una de esas amenazas y gestionar los riesgos o desafíos para nuestra seguridad.

¹⁹ Se puede encontrar una definición de misión integrada en: DPKO (*Department of Field Support UN Peacekeeping Operations*), Principles and guidelines, 2008, en: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

²⁰ DPKO: «United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (Doctrine Capstone)», 2008; DPKO «A new partnership agenda: charting a new horizon for UN peacekeeping», Nueva York, julio de 2009.

²¹ La LODN supuso un importante avance en esta línea, disponiendo la creación de un Consejo de Defensa Nacional, en el que están representados los Ministerios de Defensa, Interior y Asuntos Exteriores y Cooperación, además de estar abiertos a la participación de otros ministros cuando fuere necesario, artículo 8 de la LODN 5/2005.

Es evidente que la eficacia se reforzará si se aplica un enfoque integral, tratando de garantizar nuestra seguridad mediante una adecuada combinación de capacidades económicas, políticas, diplomáticas, sociales y militares. Una cuestión básica es la de dónde poner el acento. Un país como el nuestro está llamado a reconocer el mayor peso de las capacidades civiles –públicas y privadas–. Aunque eso no significa una renuncia a las capacidades militares. Todo lo contrario. En lo que se refiere a estas capacidades, uno de los objetivos debería ser conseguir una “participación relevante” de nuestras Fuerzas Armadas en operaciones internacionales, ya sea bajo el paraguas de Naciones Unidas o de la Unión Europea o la OTAN, como modo de seguir impulsando la proyección internacional de nuestro país.

En la apuesta decidida por el multilateralismo eficaz, desde nuestro país se debería dar prioridad al fortalecimiento de Naciones Unidas, impulsando en la medida de lo posible la reforma de la Carta²² y estableciendo claramente cuáles son las opciones que defendemos y cuáles son nuestros intereses de cara a esa reforma, que podría incluir cambios en el sistema de seguridad colectiva. Y no olvidemos que en el sistema de seguridad colectiva, tal y como aparece diseñado en los Capítulos VII y VIII de la Carta, se reconoce un lugar destacado a los organismos regionales, siendo la Unión Europea y la OTAN las organizaciones significativas para nuestro país.

Con la vista puesta en el proceso de elaboración de la EES y con la idea de mejorar nuestra habilidad para coordinar capacidades, no sólo gubernamentales, sino también no gubernamentales, se pueda destacar la propuesta que ha formulado Jesús Núñez, que hace un llamamiento para que el Consejo de Defensa Nacional se convierta en el Consejo Nacional de Seguridad²³. Parece, en efecto, aconsejable esta transformación, así como la potenciación de este órgano, que debería estar llamado a actuar no sólo en situaciones de crisis. Por otro lado, Jesús

²² Sobre la reforma de la Carta, véase: BLANC ALTEMIR, A. (ed.): «El proceso de reforma de las Naciones Unidas», Asociación de Naciones Unidas para el Desarrollo Internacional, Tecnos, Universidad de Lleida, 2009.

²³ NÚÑEZ, J.: «El concepto de defensa en España: apuntes más allá del terreno militar», CITpax: «Hacia un concepto ampliado...», *opus citada*, p. 21. Félix Arteaga también ha pedido que se cree un Consejo de Seguridad Nacional, en Presidencia del Gobierno, que no sería un mero órgano de coordinación interministerial, sino de integración, «Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional Española», *ARI*, número 112, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.

Núñez propone que el Consejo se abra a la participación de actores no gubernamentales. Se podrían encontrar, en efecto, modos de articular esta participación, reconociéndoles, por ejemplo, el derecho a ser oídos. También se puede pensar en la participación del Parlamento. Estaríamos, en definitiva, yendo más allá del *whole of government approach* para pasar al *whole of State approach*, reconociéndose que la seguridad no es un asunto meramente gubernamental, sino de Estado. Podemos encontrar esta idea en la EES holandesa:

“The national government cannot reinforce national security on its own; alignment and cooperation with other parties in the public sector and between the public and private sector are of great importance”²⁴.

Si se parte de la necesidad de dar una respuesta multidimensional a las cuestiones de seguridad, lo cierto es que habrá que reconocer también que esa respuesta va más allá de la activación de los actores gubernamentales. Por ejemplo, una estrategia actualizada no puede dejar de contemplar a los actores de diplomacia privada cuando se hable de la diplomacia como capacidad para prevenir y gestionar las crisis; igualmente partiendo del reconocimiento de la conexión entre desarrollo y seguridad, no se podrá obviar la referencia a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) especializadas. Por otro lado, si se quiere acercar a la ciudadanía a las cuestiones de seguridad la implicación del Parlamento parece esencial. Aunque corresponda al Gobierno la responsabilidad de elaborar la Estrategia y de liderar su implementación, se deberían abrir espacios institucionalizados para la participación de actores no gubernamentales. Quizás la fórmula más adecuada no sea la de ofrecerles un sitio en el Consejo de Defensa (o de Seguridad) Nacional, pero sí podría recurrirse a la creación de una institución u organismo en que puedan expresar sus puntos de vista. La Estrategia de Seguridad Nacional británica ha previsto, en su capítulo 5 (*Working together*) la creación de un *National Security Forum*²⁵. Esta es una fórmula que se podría adoptar.

Las Fuerzas Armadas españolas

²⁴ *National Security Strategy and Work Programme 2007-2008*, p. 33.

²⁵ Se puede consultar la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido, en: http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/United_Kingdom/documents/security/national_security_strategy.pdf. véase, en este mismo Documento, en el capítulo de Amador Enseñat.

y las misiones integradas o multidimensionales

Si nuestros efectivos militares se ven llamados a desplegarse en una misión multifuncional, como las misiones integradas de Naciones Unidas, tendrán que encontrar la manera de comunicarse y coordinarse con las sociedades civiles locales; con los militares y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad locales, además de con los demás componentes de la misión. Por cuestiones de espacio, no puedo referirme a todos estos aspectos, sino que lo haré únicamente a la relación con las sociedades civiles locales, que se ha convertido en un desafío muy relevante en muchos de los lugares en que las misiones están desplegadas, pues el entorno humano se está reconociendo como una de las claves para el éxito de estas misiones. Lo cierto, además, es que este desafío se proyecta más allá del marco de las misiones integradas y se plantea también en otros escenarios en los que las misiones son más limitadas en su mandato.

En la actualidad, las probabilidades de actuar en un escenario en el que nuestras Fuerzas Armadas tengan que hacer frente a un ejército convencional parecen cada vez más escasas. Aunque esto no quiere decir que los conflictos bélicos clásicos estén completamente descartados; lo cierto es que será más probable que nuestros ejércitos sean llamados a operar en esos otros escenarios asimétricos, en los que la relación con los civiles puede convertirse en un aspecto clave. En determinadas situaciones se puede dar el caso, sobre todo en la fase posconflicto, de que no exista un enemigo, sino tan solo la población local que ha desarrollado una mayor o menor hostilidad hacia la presencia militar extranjera (por ejemplo, en el sur del Líbano). En otros escenarios asimétricos, sí se puede identificar a un enemigo (insurgentes), pero puede resultar extremadamente difícil distinguirlo de la población civil (es el caso de Afganistán). El desafío aparece perfectamente formulado por el general Francisco Varela:

“Ya no se trata de coger a los malos y matarlos, sino de ganarse a la población civil y ponerla de tu lado. Reconstruir el país. Y que vean que estás con ellos, que vas a protegerlos. Hay que lograr que los malos se queden sin apoyos. Se trata de derrotar al enemigo sin pegar un tiro”²⁶.

²⁶ *El País Semanal*, número 1.744, p. 40, domingo 28 de febrero. Y añadía el JEMAD: »Los conflictos ya no los resuelven las Fuerzas Armadas. La guerra ya no se contempla. Los conflictos se resuelven con instituciones justas.

Desde que se empezó a participar en misiones de paz, a nuestras Fuerzas Armadas se les ha dado bien la relación con los civiles²⁷. Voy a hacer referencia a algunos desarrollos que se han producido en los últimos años y que facilitan que se pueda llevar a cabo ese contacto necesario con la población local en los escenarios en conflicto. La creación del Batallón de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC), en 2005, ha sido uno de los grandes avances. Este batallón forma parte de las Unidades de Apoyo a la Fuerza Terrestre del Ejército. Su misión es conseguir apoyo para la misión mediante la cooperación y coordinación entre el mando de la fuerza y el entorno civil del área donde se despliegan los efectivos militares. Tiene tres tipos de funciones atribuidas: enlazar con los actores civiles que pueden influir en el desarrollo de las operaciones; apoyar a las autoridades y organizaciones civiles, incluyendo colaboración en la asistencia humanitaria; y llevar a cabo las acciones necesarias para ganarse el apoyo de la sociedad civil. Hay en la actualidad efectivos CIMIC en Afganistán y Líbano. Los ha habido en Kosovo y en Bosnia-Herzegovina.

Para poder cumplir las funciones que tiene asignadas sería deseable que los efectivos CIMIC tuvieran formación en técnicas de mediación y diálogo. La colaboración con las organizaciones civiles en el reparto de ayuda humanitaria plantea problemas derivados de la necesidad de diferenciar a los efectivos militares de los actores humanitarios. Esta situación, que se denomina dilema humanitario es uno de los desafíos que se han planteado en el desarrollo de las misiones integradas²⁸. En lo que se refiere a la tercera función, se debe destacar la investigación que se está realizando actualmente sobre el concepto de sensibilidad transcultural (*cross-cultural awareness*)²⁹, a la que me referiré enseguida con algo más de detalle.

Nosotros ganamos espacio seguro y las instituciones civiles hacen su trabajo» (también en p. 40). El reportaje se llama «Hablan los Generales» y el autor es Jesús Rodríguez.

²⁷ En el reportaje citado del *País Semanal* se recoge que: «Hasta los americanos les consultaban sobre sus sofisticadas técnicas para relacionarse con la población civil en Bosnia. “Jamón, queso y vino”, resumió el entonces comandante Varela. “Tratarlos como personas. Y eso lo sabe hacer el soldado español”», p. 45.

²⁸ «Las misiones integradas de Naciones Unidas: un intento...», *opus citada*, p. 28-30.

²⁹ ROCHA, F. y OTERO, J.: «El factor cultural: una nueva estrategia impulsada por Estados Unidos. en Afganistán», *ARI*, número 22, Real Instituto Elcano, Madrid, 2010.

El Batallón CIMIC actúa a nivel táctico, pero el concepto CIMIC también debe tenerse en cuenta en el plano estratégico y en el operacional. Como es sabido este concepto surgió en la OTAN³⁰, pero es en el escenario afgano en el que se ha producido un cambio quizás substancial. Parece que, al menos en ese tipo de escenarios, CIMIC no debería ser un elemento más a tener en cuenta para tratar de garantizar el éxito de la misión, sino que ha pasado a presentarse como un aspecto fundamental. Esto se aprecia claramente en el cambio en la estrategia aliada en Afganistán, impulsado por McChrystal, que propone que el centro de gravedad de la operación militar ya no sea la desarticulación del movimiento talibán, sino ganarse a la población local mediante una mayor interacción cultural. De este modo, una función CIMIC: conquistar el apoyo de la población local, se convierte ahora en el eje de la estrategia aliada en Afganistán, y dicho objetivo se pretende alcanzar mediante una mayor interacción cultural. Ya se ha dicho que España lidera en la actualidad uno de los objetivos del Experimento Multinacional número 6, en el marco del cual se plantea cómo desarrollar el *cross-cultural awareness*, entendido como sensibilidad o concienciación transcultural³¹. Como resultados provisionales de este experimento se han obtenido ya algunas recomendaciones sobre cómo incorporar la concienciación transcultural en las fases de planeamiento de una operación multinacional, y sobre cómo se puede mejorar la formación de las Fuerzas Armadas en este punto.

La sensibilidad transcultural adquiere un mayor valor más estratégico cuanto más distancia cultural hay entre los participantes en una misión y la población local, pero también cuanto más débil sea el Estado o más alejado esté de nuestro propio modelo estatal. En muchos escenarios el Estado prácticamente no existe o no tiene control real sobre la población o sobre determinadas zonas del territorio, y para muchas de las personas que viven en ese tipo de Estados el vínculo cultural es mucho más decisivo en términos identitarios, que el vínculo nacional. En esos casos, las instituciones del Estado no pueden normalmente ejercer como intermediarios, bien porque no existen o porque están muy debilitadas, por lo que

³⁰ AJP-9 (*Allied Joint Publication*), junio de 2003, en: <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf>.

³¹ Sobre el concepto y sobre su utilidad militar, véase McFATE, Montgomery: «The military utility of understanding adversary culture», en: http://www.dtic.mil/doctrine/jel/jfq_pubs/1038.pdf.

habrá que relacionarse directamente con la población y la base de esa comunicación debe ser la conciencia transcultural. Hay que subrayar nuevamente que muchas veces las misiones integradas de Naciones Unidas se despliegan en escenarios en los que es necesario construir Estados (*nation building*) y no es posible, y menos desde una perspectiva democrática, construir Estados sin tener en cuenta los intereses y necesidades de la sociedad civil local y sin incentivar su participación.

La sensibilidad transcultural se puede aplicar para el mejor desarrollo de todas las funciones CIMIC. No se podrá identificar correctamente a los líderes locales capaces de influir en el éxito de la misión sin conocer las claves culturales locales y evidentemente el conocimiento de estas claves será indispensable si se quiere conseguir que las acciones que se realicen en apoyo de la sociedad civil local tengan réditos en forma de reconocimiento por parte de ésta hacia la misión. Y más en general, la concienciación transcultural es un factor fundamental para facilitar la comunicación con la sociedad civil local, cuyo apoyo será básico para el éxito de la operación. Para llevar a cabo operaciones psicológicas, por ejemplo, el conocimiento de la cultura local tiene gran valor; también resulta esencial para diseñar la estrategia de comunicación, y por supuesto el conocimiento del entorno humano debe ser uno de los objetivos de la inteligencia³². Este reconocimiento de la importancia del terreno humano hace de todo punto aconsejable que se introduzca el concepto de *cross-cultural awareness* en la formación de nuestros militares a todos los niveles.

Ha sido sobre todo la experiencia en el escenario afgano la que ha servido como revulsivo para encontrar modos y espacios para aplicar la sensibilidad transcultural. Jaime Otero y Fernando Rocha apuntan que “Se está considerando la incorporación a los estados mayores de un equipo permanente de asesores culturales (*Cultural Advisers*) que conviertan el conocimiento cultural en elementos útiles para el planeamiento”³³.

³² FLYNN, Michel T.; POTTINGER, M and BATCHELOR, Paul. D.: «A Blueprint for making intelligence relevant in Afghanistan», Center for a New American Security, enero 2010, en: http://www.cnas.org/files/documents/publications/AfghanIntel_Flynn_Jan2010_code507_voices.pdf.

³³ ROCHA, F. y OTERO, J.: «El factor cultural...» *opus citada*,

También indican estos dos autores que “varios países aliados han comenzado a introducir equipos para el contacto con el “terreno humano” HTS (*Human Terrain System*). Esta iniciativa consiste en incorporar a científicos sociales o antropólogos en las unidades militares sobre el terreno, que faciliten la relación con la población civil y contribuyan a un mejor conocimiento del entorno cultural por parte del mando operacional, gracias a la información recogida por estos equipos”. Y nos adelantan que:

“España está también en este camino y está preparando su primera célula HTS para ser desplegada próximamente”³⁴.

Hay que decir que este tipo de colaboración con los militares ha sido criticada por algunas organizaciones que agrupan a antropólogos y científicos sociales, como la Asociación de Antropólogos Americanos, que ha llegado a considerar antiético, además de peligroso, este tipo de operaciones³⁵. Estas reacciones demuestran la necesidad de mejorar la estrategia de comunicación e indican que quizás nuestro país no debería desplegar una célula HTS³⁶ sin haber explicado perfectamente cuál es la función que desempeñarán los científicos sociales empotrados. Por otro lado, parece que la formalización de un vínculo continuado y formalizado de este tipo de células con CIMIC sería más aconsejable que un mero despliegue *ad hoc*³⁷.

Habría que subrayar también que, en el caso de las misiones multinacionales, debería haber una puesta en común de inteligencia humana y cultural entre los miembros de la coalición, pues una concienciación cultural compartida o consensuada resultará esencial para llegar a un *shared situational understanding*. Este aspecto incide en la cooperación y coordinación entre los componentes de la misión.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Véase el artículo de COHEN, Patricia en el *New York Times*, 3 de diciembre de 2009, «Panel criticizes Military's use of embedded anthropologists». en: http://www.nytimes.com/2009/12/04/arts/04anthro.html?_r=2&scp=1&sq=%22human%20terrain%20system%22&st=cse.

³⁶ Se puede encontrar información adicional en la página web del Ejército americano, en: <http://humanterrainsystem.army.mil/reading.html>.

³⁷ ZINNI, Anthony C.: «Non-Traditional Military Missions: Their Nature, and the Need for Cultural Awareness and Flexible Thinking», STRANGE, Joe: «Capital “W” War: A Case for Strategic Principles of War, Quantico», VA: Marine Corps University, 1998.

Llegados a este punto, resulta pertinente plantearse si en la aplicación de la sensibilidad transcultural, como mecanismo que facilite la relación con la población local, se deben mejorar y potenciar fórmulas para que la sociedad local participe en el diseño de planes (de modo que se pasaría de la coordinación a la integración en cierta medida). Desde un punto de vista participativo, esta posibilidad merece ser explorada plenamente. En la medida de lo posible, es aconsejable que parte del planeamiento se haga con las autoridades o líderes locales. Esto debería ocurrir, por lo menos, con las operaciones diseñadas para proteger a la población local. No deberíamos proponernos hacer cosas para la población sin contar con ella, pues esto nos puede llevar a una especie de despotismo humanitario³⁸. En este sentido, todo lo que sea promover el contacto entre los componentes de una misión y los líderes locales, me parece fundamental. En el AJP-9 (*NATO CIMIC Doctrine*), se recoge la idea de manera clara:

“Therefore effective relationships with a wide range of civilian organisations as well as local populations, governments and military forces will be essential in future conflict resolution. These relationships may include joint planning mechanisms at the strategic level.”

Con este tipo de acciones no se favorece tan solo la participación, sino también el compromiso de la población local.

El liderazgo que se está ejerciendo, desde la UTRAFAS y el Mando de Adiestramiento y Doctrina del Ejército de Tierra, en el MN6 en relación con el *cross-cultural awareness*, es un buen ejemplo del tipo de contribución que desde nuestras Fuerzas Armadas se puede hacer al desarrollo del enfoque integral. Innovación y desarrollo de conceptos que derivan en propuestas concretas que pueden mejorar la capacidad de nuestras Fuerzas Armadas para participar en misiones internacionales, además de contribuir a la mejora de las misiones en sí mismas.

Reflexiones finales

³⁸ Esta es un asignatura pendiente, sin embargo, en la planificación de las misiones Integradas, véase a este respecto: BARTH, Eide; KASPEREN; KENT; VON HIPPEL: »Report on integrated missions: practical perspectives and recommendations», p. 23, Independent Study for the expanded UN ECHA Core Group, mayo de 2005.

Para que nuestras Fuerzas Armadas puedan participar de manera decisiva en las misiones integradas, se debe producir, de un lado, el pleno desarrollo de la dimensión interna del enfoque integral, lo que requiere la creación de órganos de planificación supraministeriales efectivos, además de otros organismos en los que estén representados actores no gubernamentales. Esto favorecerá la comunicación y la coordinación interagencia y el acercamiento entre actores con culturas institucionales muy diferenciadas, pero que comparten una responsabilidad en relación con la protección de la seguridad de nuestro país.

Ya se ha iniciado el proceso de elaboración de la EES, bajo la coordinación de Javier Solana, en la que se deberá exponer de manera simple un proyecto de país y establecer nuestra visión del mundo y del papel que en él queremos jugar, lo que exigirá también evaluar nuestras capacidades.

Las Fuerzas Armadas deberán seguir adaptándose de manera continuada a los cambios en el entorno estratégico, desarrollando nuevos conceptos y ajustando las capacidades. En relación con la participación en misiones integradas, aquí se ha hecho hincapié en el reconocimiento reciente de la importancia del terreno humano, de la trascendencia de la inteligencia humana y de la necesidad de desarrollar habilidades para aplicar una sensibilidad transcultural que permita no sólo comprender mejor el escenario (*situational understanding*), sino también mejorar las relaciones con la sociedad civil local, cuya cooperación e incluso compromiso es esencial en contextos en los que normalmente se plantea la necesidad de construir Estados democráticos.

Si nuestras Fuerzas Armadas quieren hacer una contribución decisiva al éxito de las misiones integradas tienen que demostrar la capacidad para participar en el desarrollo y lanzamiento de nuevos conceptos y para transformarse a medida que vaya siendo necesario. Además de seguir adaptando la fuerza para hacerla más ligera y ganar capacidad de proyección y rapidez de despliegue, potenciar la investigación y la innovación es esencial. En este sentido el trabajo realizado en el marco del MN6 apunta en la dirección correcta.

Por último, aunque no haya habido espacio para desarrollar este aspecto, quiero destacar que la actuación exterior de nuestras Fuerzas Armadas –sea en el marco de acciones integradas o de otro tipo– puede tener una importante repercusión

interna. Me parece esencial seguir trabajando para desarrollar y mejorar la estrategia de comunicación o de información, como paso indispensable para seguir acercando la sociedad española a las Fuerzas Armadas.

D^a ALICIA CEBADA ROMERO

Doctora en Derecho

CONCLUSIONES

Una primera lectura de los cuatro documentos que incluye el presente trabajo nos permite obtener, al menos, dos conclusiones iniciales de carácter general:

- Los objetivos que el equipo de redacción se marcó inicialmente han quedado debidamente cumplidos. Los análisis de los diferentes ponentes permiten vislumbrar los itinerarios por los que se están moviendo en la actualidad los conceptos y estructuras relacionados con las operaciones integradas y, por tanto, guiar los esfuerzos nacionales en tal dirección.
- El futuro de las Fuerzas Armadas en los diferentes países, alianzas y coaliciones está fuertemente marcado por ese enfoque integral que supone planear y conducir las operaciones desde una concepción multidisciplinar. Aun podríamos añadir que tal enfoque está condicionando ya, no sólo ese futuro, sino incluso el presente de las estrategias y estructuras militares.

Pero, simultáneamente, tales conclusiones suponen aceptar igualmente una serie de corolarios relacionados con ellas. Por una parte, y centrándonos de momento en los aspectos militares, los ejércitos no pueden obviar que los conflictos de carácter convencional pueden seguir existiendo y, por tanto, van a obligar a no poder elegir al organizador entre la difícil disyuntiva de estar en condiciones de hacer frente a uno u otro tipo de operaciones. Será preciso disponer de unas estructuras y unas estrategias suficientemente flexibles para poder incluir toda la gama de capacidades que un entorno estratégico como el presente –dinámico y rápidamente cambiante– puede llegar a exigir de ellos. Si a lo anterior unimos la situación de crisis económica por la que pasa el mundo entero, con un reflejo inmediato en los presupuestos que los gobiernos pueden asignar a las partidas de defensa, llegaremos a comprender la enorme dificultad a la que ya se están enfrentando los estados mayores para hallar una respuesta que cubra a la vez las hipótesis más probables y las más peligrosas.

Pero no terminan ahí los problemas orgánicos y de capacidades a que obliga el nuevo concepto de integración. El desafío alcanza también a las estructuras civiles relacionadas con el campo de la seguridad y el desarrollo, con la dificultad añadida de que, en tal campo, el número de elementos a conjuntar y organizar es muy alto y, sobre todo, muy variado, y no han estado previamente coordinados, requiriendo, por lo tanto, un esfuerzo posiblemente mayor que el deban realizar los Ejércitos, habituados en los últimos años a adaptar sus capacidades a las nuevas situaciones estratégicas, especialmente desde el último decenio del pasado siglo.

Alcanzado lo anterior, y simultáneamente con ello, el tercer esfuerzo deberá referirse a la forma de coordinar y conjuntar en unas estructuras únicas, las antedichas mejoras de capacidades militares y civiles, ante una situación global en la que los límites entre guerra y paz, entre operaciones civiles y militares, o entre seguridad interna y externa tienden a diluirse adoptando la formas de unas estrategias únicas en sus objetivos, aunque puedan ser posteriormente variadas en sus formas de ejecución, como lógicamente corresponde a conjuntos tan disjuntos.

Por si ello no constituyera suficiente reto, todo lo anterior será preciso ejecutarlo en un doble nivel: nacional e internacional. Como se ha podido ver en los trabajos que anteceden a estas conclusiones, las naciones por una parte, y los organismos internacionales por otra, llevan años analizando y estudiando el problema sin que, hasta el momento, podamos presentar como válida con carácter general, una doctrina única para operaciones integradas. Cada país y cada organismo han llegado a definir unas estructuras específicas y unas ciertas estrategias y capacidades para hacer frente al referido reto. En todo caso, parece lógico que, en el futuro inmediato, los esfuerzos nacionales se muevan igualmente en una doble dirección en relación con la integración: la que les permita hacerla frente con una doctrina propia, y la que les haga capaces de cooperar con los organismos internacionales de que formen parte. Lo anterior puede crear serios problemas a la hora de compatibilizar ambos niveles.

Ni siquiera disponemos de una definición de operaciones integradas que sea válida para todos. Sin pretender que sirva de modelo, sí al menos nos puede servir para señalar criterios, la incluida en la ponencia del comandante Castilla, enunciada por Santiago San Antonio Demetrio en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y que podría servir como documento de trabajo para llegar a una definición, al menos de carácter nacional:

“Concepto que pretende que todos los actores participantes concierten sus estrategias y acciones desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo objetivos y planeamiento para evitar que la gestión de crisis pueda verse afectada por la divergencia de prioridades, falta de realismo en los objetivos, duplicación en las actividades o el enfrentamiento entre estrategias.”

Aspectos tan fundamentales como disponer de criterios validos sobre dónde debe encontrarse el órgano que deba tomar las decisiones referentes a los objetivos únicos a alcanzar y las estrategias comunes para lograrlos no están, hoy por hoy, definidos. Se señalan como posibles, las presidencias de gobierno, los Ministerios de Exteriores, posibles unidades poli departamentales, supra o interministeriales. En cualquier caso, con la dificultad añadida de la diferente lógica que civiles y militares aplican al proceso de toma de decisiones.

Trataré a continuación de relacionar, en un apretado resumen, las principales conclusiones que pueden obtenerse de las diferentes ponencias. En relación con los esfuerzos nacionales realizados en pro de la integración, cabe señalar que, en el caso de Alemania, aunque carece de una estrategia de seguridad nacional, dispone desde el año 2004 de un Plan de Acción que le ha permitido la creación de estructuras estables, así como fortalecer las capacidades militares y civiles. Igualmente ha creado órganos interministeriales, juntas y centros, aunque debe indicarse que los mismos carecen de autoridad política ni operativa.

Francia ha marcado en su *Libro Blanco* del año 2008 tres líneas de acción prioritarias que se mueven en la dirección de facilitar tanto el reclutamiento de la población civil precisa para el desarrollo de las operaciones integradas como en la de tratar de definir una doctrina interministerial aplicable a las mismas. Igualmente ha reorganizado sus poderes públicos, creando órganos consultivos y de vigilancia de operaciones de gestión de crisis.

Reino Unido es, sin duda, la nación que ha dado más pasos efectivos en el área de los aspectos estratégicos de la estabilización de conflictos, tanto en conceptos teóricos, como en la construcción de auténticas capacidades propias para planear, desplegar y coordinar recursos civiles y militares. La nueva Unidad de Estabilización se ha convertido en un auténtico laboratorio de los referidos conceptos. Se ha definido un nuevo cometido para las Fuerzas Armadas británicas: Asistencia Militar a la Estabilización y Desarrollo.

En relación con la Organización de las Naciones Unidas, la *Note of Guidance on Integrated Missions* apunta a una evolución más conceptual que orgánica y, en

consecuencia, ha llevado al nuevo Sistema de Planeamiento de Respuesta a Crisis identificando la amplia variedad de actores llamados a aunar sus esfuerzos en la elaboración de un plan multidimensional.

La Alianza Atlántica se ha mantenido siempre fiel a su doctrina de evitar involucrarse desde dentro de la propia organización en actividades que pudieran suponer capacidades civiles. Sin embargo, y aunque utilizando organismos ajenos a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), se ha visto en la necesidad de colaborar y cooperar con entidades civiles para disponer de una capacidad de estabilización y reconstrucción de la que de otra forma carecería. La utilización por parte de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) en Afganistán de los Equipos de Reconstrucción Provinciales (PRT,s) es una buena muestra de lo antedicho. Con todo, y en la tradicional línea atlántica de pleno respeto a la soberanía nacional, carece de unos procedimientos únicos para el funcionamiento de tales equipos. Por señalar tan sólo un aspecto que las ponencias señalan en sus textos, el mando de los PRT alemanes (y también de los españoles) es doble: civil y militar, mientras el de los británicos es exclusivamente civil. Deberemos esperar la aprobación por el Consejo Atlántico del nuevo Concepto Estratégico, encargado en la Cumbre del Rhin, para comprobar si la actualidad y la absoluta necesidad de las operaciones integradas puede obligar a variar el tradicional alejamiento de la Alianza de las capacidades civiles, o si deberá seguir apoyándose en otros organismos, como la Unión Europea, más experimentada en tales menesteres.

La Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), por su parte, a pesar de su capacidad para ser un excelente socio de operaciones de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz con otros organismos, y a pesar de sus esfuerzos para formar a su personal civil para los Equipos Periciales de Asistencia y Cooperación Rápida, sigue careciendo de una voluntad política para que tales capacidades puedan ponerse en acción. Hace más de una década, cuando se estableció la Plataforma de Seguridad Cooperativa en el marco de la OSCE, no se procedió a estructurar de una manera formal una delimitación de tareas en la seguridad paneuropea, dejando los aspectos militares para la OTAN y los civiles para la OSCE. Menos todavía se hará en los momentos actuales, en los que parece haber quedado superada la concepción de división del trabajo entre la OTAN en el plano específicamente militar y la Unión Europea en el ámbito de gestión de crisis de índole humanitaria, tal y como se refleja en el Acuerdo "Berlín Plus". Por lo demás, los avances de la Política Europea de Seguridad y Defensa, desde su establecimiento en el año 1999, son un claro indicativo de su mayor relevancia.

En efecto, la creación por la Unión Europea del Comité para Asuntos Civiles de la gestión de crisis muestra el claro enfoque multidimensional de la Unión en las estrategias de paz y seguridad. Aun cuando resulta difícil considerar al Centro de Operaciones de la Célula Cívico-Militar del Estado Mayor de la Unión Europea como un auténtico embrión de cuartel general operacional, con el apoyo de cuarteles generales nacionales, Europa ha hecho frente a algunas crisis con acciones que han sido un germen de auténticas operaciones integradas. El propio Documento Solana, aunque incompleta estrategia europea de seguridad, responde, sin embargo, a un enfoque integrado que ha dado de la Unión la imagen mundial de una auténtica “potencia civil”, con una visión integral de la seguridad, en la teoría y en la práctica, lo que representa su gran valor añadido.

La situación en España está lejos de ser ideal. A pesar de la variedad de organismos relacionados con la elaboración y análisis de los conceptos teóricos relativos a las operaciones integradas: Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas, CESEDEN, Instituto Español de Estudios Estratégicos, División de Asuntos Estratégicos y Seguridad, de la Secretaría General de Política de Defensa, *think-tanks* universitarios, o no, etc., se echa de menos la existencia de un único organismo estatal capaz de ordenar y coordinar la actividad de todos estos centros de pensamiento. Como señala Arteaga, en la ponencia de Alicia Cebada, ninguna de las comisiones y consejos existentes es capaz a fecha de hoy de liderar una seguridad nacional integrada. La Estrategia de Seguridad Española, actualmente en elaboración de la mano del señor Solana, debe dar solución a las dos vías en las que la actividad nacional relacionada con las operaciones integradas debe moverse:

- Participar en las misiones internacionales integradas de Naciones Unidas, Unión Europea, OSCE u OTAN.
- Desarrollar una acción exterior integrada específicamente española.

Para terminar, expresaré las conclusiones finales que me ha sugerido la reflexión sobre los excelentes trabajos de los ponentes de esta obra:

1. El concepto de seguridad es integral, lo que supone que no pueden establecerse fronteras entre la seguridad interna y la externa, ni entre los aspectos civiles y militares de la misma. La forma tradicional de planear por separado las actividades civiles y militares reduce las posibilidades de éxito.
2. A nivel internacional, se precisa una doctrina clara sobre operaciones integradas en los organismos de nuestro entorno geográfico llamados a dirigir tales operaciones.

3. Es preciso desarrollar un concepto de acción integrada nacional que permita planear y conducir conjuntamente las operaciones con todas las herramientas del Estado en una misma dirección y tenga en cuenta, además, los puntos de vista de las organizaciones no estatales.
4. Las Fuerzas Armadas españolas deberán mantenerse alerta para hacer frente a los rapidísimos cambios que se producen en el entorno estratégico internacional para ser capaces de adaptar permanentemente sus estructuras, capacidades y procedimientos en la medida que dichos cambios obliguen a ello, y sin abandonar, además, las precisas para enfrentar, en su caso, el conflicto convencional, menos probable, pero más peligroso.

D. JORGE ORTEGA MARTÍN

General de División del Ejército de Tierra

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente-coordinador: D. JORGE ORTEGA MARTÍN
General de división del Ejército de Tierra.

Vocales: D. AMADOR ENSEÑAT Y BEREÁ
Teniente coronel del Ejército de Tierra.

D.^a ALFONSO CASTILLA BAREÁ
Comandante del Ejército de Tierra.

D. ANTONIO RAFAEL RUBIO PLO
Doctor en Derecho.

D.^a ALICIA CEBADA ROMERO
Doctora en Derecho.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación