

ENFOQUE INTEGRAL. *COMPREHENSIVE APPROACH*

Fernando LISTA BLANCO



Introducción



L mundo actual es complejo, cada vez más. En una sociedad moderna todo transcurre muy deprisa, estamos globalizados, interrelacionados, interdependientes. No podemos actuar sin pensar en las muchas derivadas y consecuencias.

En cuestiones de seguridad y defensa también sucede. En la Estrategia Española de Seguridad, junio 2011, se recoge la preocupación y necesidad por tener un enfoque integral, se afirma que «solo un enfoque integral que conciba la seguridad de manera amplia e interdisciplinaria a nivel nacional, europeo e internacional puede responder a los complejos retos a que nos enfrentamos». No hay reunión, seminario, discurso, *meeting*, conferencia, donde no se mencione la expresión *comprehensive approach*. Decirlo es fácil, ejecutarlo requiere mucho esfuerzo y trabajo.

El manejo de una crisis no puede realizarse aisladamente. ¿Cuál puede ser la contribución militar en el proceso? Mucha y variada, dependiendo del tipo de situaciones y acciones a tomar, pero desde luego con una participación desde el principio y realmente coordinada, con un enfoque integral.

Naturaleza de los conflictos. Espectro de crisis

Las dos organizaciones internacionales más relevantes en cuestiones de seguridad y defensa, OTAN y UE, coinciden en que el manejo de crisis debe realizarse con un enfoque integral. Es lo que inglés se llama *comprehensive approach to crisis management*. Sin embargo, el enfoque integral no puede ceñirse solamente al manejo de crisis. Es una manera de relacionarse, de

trabajar, de actuar como resultado de la evolución de la sociedad, las tecnologías disponibles, los nuevos retos y la búsqueda de soluciones. La forma de minimizar errores y optimizar resultados es tener un enfoque integral de los problemas e involucrar a todos los actores desde el comienzo. Por ello se necesita una educación y unos procedimientos y mecanismos basados en ese nuevo espíritu. Es lo opuesto a la compartimentación y el aislamiento, y le cuesta al ser humano que tiende al egoísmo y a no compartir. Es el equivalente a una «coordinación muy perfeccionada». En esta breve exposición nos ceñiremos al enfoque integral en cuestiones de seguridad y defensa.

Admitido que las relaciones internacionales son complicadas y que las amenazas no están claramente definidas, el margen en vigor durante siglos entre condición de paz o guerra se ha ensanchado. Incluso estamos en paz en el planeta Tierra y parece que estamos en guerra por lo que vemos y leemos.

Las amenazas, sobre todo después de 1989, son, entre otras, las del terrorismo, las llamadas asimétricas, el crimen organizado, las debilidades y luchas internas de pequeños Estados, las que afectan al medio ambiente; y luego las particulares de cada nación, que a veces incluyen todas las anteriores.

Entre paz y guerra, cuando las guerras ya no se declaran, parece que estamos siempre en crisis. Quizás la palabra crisis no hay que entenderla con connotaciones muy negativas. El Diccionario de la Real Academia Española incluye las acepciones de: el cambio en la enfermedad, la mutación en un proceso, el momento decisivo en un negocio, el juicio después de examinar algo cuidadosamente, la escasez y, la última, «una situación difícil y complicada». Las relaciones internacionales dan la sensación de estar en crisis casi permanente, de mayor o menor intensidad en situaciones al menos complicadas. En estos tiempos hay que lograr los protocolos adecuados para tratar al «enfermo» desde el inicio de la forma más eficaz posible, no podemos permitirnos otro lujo.

En época de paz existen situaciones variadas —sin ser exhaustivo, derivadas del cambio climático, apoyo a desastres naturales locales, a poblaciones civiles, asistencia al sector de la seguridad y control de armamentos en países con problemas, protección al medio ambiente— que requieren acciones precisas, y por ello no se tiene por qué hablar de crisis.

Lo que se puede entender como crisis, sin llegar al umbral de guerra, abarca la lucha contra el narcotráfico, crimen organizado, desastres naturales, ayuda humanitaria, imposición de sanciones políticas y económicas, hasta llegar al *peacebuilding*. Las crisis van escalando cuando entramos en acciones contra el terrorismo, piratería, exhibición de la fuerza, evacuación de no combatientes, manejo de las consecuencias de los conflictos y el *peacekeeping*. En esta progresión escalatoria podemos llegar al *peace enforcement*, conflictos limitados convencionales, y al final la guerra en un teatro o la guerra a nivel estratégico. La variedad de los matices en las situaciones citadas da idea de la dificultad. Las naciones, y las organizaciones internacionales,

les, tienen que tener herramientas adecuadas para hacerles frente con garantía y eficacia. Las Fuerzas Armadas son una de ellas, muy importante y versátil por cierto. Pero en este punto más que hablar de medios me gustaría resaltar la imperiosa necesidad de cambiar la forma de actuar en cualquier caso.

Organizaciones internacionales. Teoría y práctica

La OTAN y la Unión Europea tratan de ser *comprehensive* en todas sus actuaciones. Aquí no voy a entrar en el debate de la eficacia que puedan demostrar en sus decisiones e intervenciones, que por otra parte depende de cuestiones políticas, sino en la apuesta por llevar a cabo un enfoque integral teórico y práctico. Las aproximaciones son diferentes porque los orígenes de ambas organizaciones son distintos. La UE es fundamentalmente una institución civil y abarca mucho más que la defensa y la seguridad, Es integral por principio, no cuenta con una vasta estructura militar permanente y entre sus miembros no se incluyen los Estados Unidos, potencia mundial que creó la OTAN. El Tratado de Lisboa establece que «la Unión velará por mantener la coherencia entre los distintos ámbitos de su acción exterior, y entre estos y sus demás políticas». La Unión tiene una amplia gama de medios civiles y militares a su disposición, pero no está organizada en una sola estructura con poder para tomar decisiones. Existe una dispersión a través del Servicio de Acción Exterior (capacidades civiles y militares para la PCSD) y la Comisión (instrumentos civiles para ayuda humanitaria, desarrollo, cooperación y democratización). Esto debe coordinarse mejor, debe afrontarse con un enfoque integral.

La OTAN sigue más el modelo norteamericano, donde en el enfoque integral, sobre todo en el teatro de operaciones, lo militar predomina sobre lo civil. El nuevo Concepto Estratégico de la Alianza subraya que las lecciones aprendidas, probablemente habría que decir identificadas, en las operaciones OTAN muestran que el manejo de crisis eficaz demanda una *comprehensive approach* que incluya los instrumentos políticos, civiles y militares.

Ambas organizaciones buscan la eficacia dentro de sus limitaciones políticas y muchas veces se detecta por lo que se dice en las manifestaciones de sus dirigentes, que intentan cuadrar el círculo produciendo cierta confusión.

Quizás para aclarar la discusión convenga recordar la postura conjunta de los ministros de Defensa y Asuntos Exteriores británicos, noviembre 2011, sobre la «European Defence». El Reino Unido juega un papel peculiar en la OTAN y UE, pertenece a ambas organizaciones y se expresa claramente en el idioma que más se utiliza en las dos; además suele ir al meollo del problema: Los ministros dicen que «quieren que la UE cree estabilidad, que maneje las crisis según surgen y que responda a los conflictos. Para ello hay que aplicar el espectro único de la UE de medidas políticas, militares, de desarrollo y económicas en un ambiente de seguridad cada vez más complejo. Necesita-

mos el deseo político que nos permita a los Estados miembros con capacidades militares y civiles conseguir un objetivo común. Y necesitamos confiar en el planeamiento y despliegue rápido de estos recursos para lograr el máximo efecto en las operaciones. Esto es la *comprehensive approach* al manejo de crisis que debería ser el sello característico de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE». Hasta aquí nada que objetar a la aproximación teórica y se puede tomar lo que dicen los ministros como una buena explicación del enfoque integral en una organización internacional como la UE, pero luego añaden: «como europeos somos miembros también de la OTAN. Que permanece como la primera alianza defensiva para el Reino Unido. Es la herramienta correcta para los ambientes de conflictos de alta intensidad. Sin embargo la PCSD tiene un papel único y complementario a jugar y hemos visto ejemplos con resultados brillantes donde otros encuentran muy difícil operar (Balcanes, Georgia, Indonesia, misión de la policía de la UE en Afganistán, piratería en el Cuerno de África». Es decir, quieren dejar muy claro lo que para ellos la UE y la OTAN pueden hacer, y por tanto dónde fijan sus prioridades de gasto. Su idea es que son herramientas que se usan según conviene y esto es pura decisión política.

Proponen además tres pasos para que el enfoque integral funcione en la UE:

- *Misiones y operaciones más inteligentes, planeamiento integral, tomando herramientas civiles y militares cuando sea apropiado, con beneficios bien definidos, resultados y estrategias de salida claras. Esto permitirá medir el éxito de las misiones PCSD y asegurar el retorno de la inversión de los Estados miembros.* Es una crítica velada a mucho de lo hecho en el pasado, hay que medir por la eficacia de los resultados.
- *Conseguir una mayor sinergia entre el trabajo del Servicio Europeo de Acción Exterior y la Comisión. Y para esto no se necesitan nuevas estructuras, sino revisar cómo mejorar las existentes.* Es decir, no más gasto, lo que hay es suficiente.
- *Trabajar mejor con la OTAN. Cooperación, coordinación y coherencia. Ambas organizaciones deben trabajar con eficacia, la complementariedad es vital. Asegurarse que el Pooling and Sharing y la NATO Smart Defence se refuerzan mutuamente.*

He puesto lo que es la posición clásica británica como muestra de que esta (compartida o no) choca frontalmente con la idea de potenciar la PCSD tal como piensan otros. Para ellos es lo que es y no lo que sugiere la Estrategia Europea de Seguridad 2003/2008. Por tanto, no es diferente su aproximación a un enfoque integral en ambas organizaciones, y los británicos son, a mi juicio, los que mejor practican la *comprehensive approach* a nivel nacional. No está por tanto la discusión en la absoluta necesidad de ser más *comprehen-*

sive, ya que todo el mundo lo cree. El tema de por qué no funciona en la práctica a nivel de organizaciones internacionales es otro. Las verdaderas dificultades para conseguir esa eficacia radican en que los miembros de las dos organizaciones no son los mismos, hay intereses que difieren demasiado y hay una gran crisis económica en Europa. Hay que definir con claridad qué se está dispuesto a hacer. No se pueden crear expectativas de objetivos sin contar con los medios y la voluntad para ponerlos. Coherencia. Sin embargo, como nación debe ser más sencillo tener éxito.

La aproximación al enfoque integral es la coordinación ideal

En el manejo de crisis se van a utilizar todos los medios disponibles. Hay tantos actores involucrados en los conflictos que se requiere una variedad de herramientas para llevarlos a buen término en defensa siempre de unos intereses legítimos. Pueden convivir en las situaciones distintas organizaciones internacionales, regionales o locales, gubernamentales o no gubernamentales. Los medios con que cuentan las naciones, al igual que las organizaciones internacionales son muy variados, fundamentalmente son medidas derivadas de sus capacidades políticas, diplomáticas, económicas, militares, ayudas al desarrollo, jurídicas y legales, etc. En resumen, todos los poderes del Estado al servicio de un objetivo.

Para ser eficientes hay que materializar lo que es un enfoque integral en el manejo de crisis. Y hacerlo en el día a día de la Administración, en la forma de actuar de los actores implicados. Diría que sobre todo hay que cambiar de mentalidad, evitar la compartimentación y pensar que eres parte de una contribución a una respuesta, y no la respuesta en sí.

El enfoque integral permite reforzar y mejorar el manejo de crisis y la respuesta, tanto en el planeamiento como en la ejecución, para consolidar su legitimidad y eficacia.

Naturalmente resulta complicado pensar en un escenario donde solo haya medios militares, es más fácil concebir situaciones donde solo operen capacidades civiles (como las misiones civiles de la UE). Pero, sobre todo, el escenario más factible es el de medios civiles y militares juntos.

Luego, lo que sí es seguro es que se requerirá una excelente y compleja coordinación, es decir, se precisa un enfoque integral. Puede que solo se utilicen capacidades civiles, como expertos en ayudas en campos específicos, diplomáticos, fuerzas de policía; que se desplieguen medios civiles y militares, como personal militar de apoyo, expertos legales, sanitarios, logísticos; o los medios militares convencionales de fuerzas desplegadas. Y en muchas ocasiones las capacidades militares deben proporcionar unas condiciones de seguridad para que los civiles puedan llevar a cabo su trabajo. Aquí hay que mencionar la dificultad que implica el hecho de que las fuerzas militares sean

percibidas como no neutrales y pongan en peligro la labor de las ONG o de las agencias que tratan de hacer llegar la ayuda humanitaria.

Se precisa ante todo una voluntad política apoyada por una organización adecuada y educación en el logro de conseguir un enfoque integral en la resolución de los problemas. El enfoque integral no es un descubrimiento nuevo del siglo XXI, es más bien una evolución, una adaptación a las condiciones reinantes, una optimización.

España y sus Fuerzas Armadas concretamente han sufrido un proceso para intentar tener una mentalidad de actuación conjunta sin perder peculiaridades e idiosincrasia. Lo que otras naciones aprendieron a raíz de la Segunda Guerra Mundial nos ha costado más, si bien es cierto que pocos tienen esa auténtica mentalidad conjunta, quizás los países que no se han visto en otra coyuntura que poseerla han avanzado más. No cabe duda de que ante la necesidad se aprende, y crea virtud, y poco hay como la experiencia. Nadie discute la necesidad de lo conjunto desde el punto de vista de las operaciones militares. Sin embargo, este debate debe considerarse superado para centrarnos en conseguir actuar con un enfoque integral, enseñar y educar en ello, corregir procedimientos y mecanismos en los Estados, administraciones, estados mayores, entre todos aquellos que tengan algo significativo que aportar o sean participantes en el manejo de crisis. Así como lo conjunto se ciñe al ámbito militar de los ejércitos de Tierra, Aire y la Armada, el enfoque integral abarca las diversas áreas de la Administración del Estado que controlan las capacidades a utilizar. En el manejo de crisis parte del enfoque integral, incluidas las operaciones, significa potenciar la sinergia entre civiles y militares en el uso de sus capacidades. Mucho más avanzado que una coordinación civil-militar o CIMIC. La esencia reside en el deseo, consciencia, intención, mentalidad de todos los individuos, unidades, secciones, departamentos, cualquier nivel en la organización para colaborar unos con otros.

Conclusión

Una nación soberana dispone de todos los medios en su organización para responder con un enfoque integral al manejo de crisis, y España lo es. No tiene los obstáculos en la toma de decisiones que hay dentro de las organizaciones internacionales. Ya cuenta con los distintos ministerios que configuran el sistema. Lo que es preciso mejorar es la mentalidad, educación, procedimientos y mecanismos de toma de decisiones para llegar al enfoque integral sin quedarse en una pura burocracia. Simultáneamente hay que educar en estas ideas a los futuros integrantes de los distintos niveles, empezando por las academias y escuelas militares.