

El Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) a la gestión de crisis internacionales

Íñigo Pareja Rodríguez y Guillem Colom Piella *

Tema: El estudio de las lecciones aprendidas en la gestión de crisis ha llevado a desarrollar un nuevo método: el Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) para la gestión de las crisis nacionales e internacionales.

Resumen: El concepto de Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) surge de la insatisfacción por los resultados obtenidos en la gestión de las crisis recientes. Sus lecciones aprendidas muestran que cualquier solución estable y duradera sólo puede alcanzarse si se combinan acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil. El Enfoque Integral 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 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. Esta fórmula debe adoptarse en todos los niveles de la gestión de la crisis (político, estratégico, operacional y sobre el terreno) y en todas las fases (concepción, planeamiento, ejecución y evaluación) de una misión u operación.

Este concepto, ampliamente debatido en el ámbito internacional, debe trasladarse a la gestión nacional elaborando un concepto propio de Enfoque Integral que facilite la interacción entre el sistema nacional e internacional de gestión de crisis. Muchas de las ideas reflejadas en este ARI son el resultado de la participación de España en este experimento, al que han contribuido civiles y militares de nuestra administración y del ámbito académico, así como el Real Instituto Elcano.

Análisis: El escenario estratégico actual se caracteriza por una gran complejidad y heterogeneidad debido a la existencia de nuevos actores, retos y dinámicas de muy distinta naturaleza. Ésta, por lógica, repercute sobre cualquier crisis que surja, afectando a muchas variables, muchos actores y las interacciones que entre ellos se producen. No sólo existe una elevada interdependencia entre los actores implicados (Estados, organizaciones internacionales gubernamentales o no, actores locales o regionales...) sino que la interacción entre todas y cada una de las dimensiones (diplomática, informativa, militar, humanitaria, desarrollo...) condiciona el resultado final de la gestión.

* Íñigo Pareja Rodríguez, director nacional del Experimento Multinacional 5; Guillem Colom Piella, coordinador de su área estratégica, dentro de la Unidad de Transformación del Estado Mayor de la Defensa.

Tal complejidad e interdependencia requiere integrar y coordinar cualquier respuesta. La experiencia en los Balcanes, Afganistán, Irak y Sudán han demostrado que la aplicación aislada de uno de los elementos del poder nacional o internacional –bien sea el militar, la ayuda al desarrollo o las sanciones económicas, por poner algunos ejemplos– desemboca en el fracaso. Tampoco ha corrido mejor suerte yuxtaponer distintos instrumentos sobre el terreno sin la suficiente coordinación previa. Aunque países como Canadá y Noruega han tratado de aunar las llamadas “tres D” (Diplomacia, Desarrollo y Defensa) para ofrecer una actuación nacional coherente en la resolución de crisis, la complejidad de muchos escenarios ha desbordado estas tres dimensiones. Ello ha demostrado la imperiosa necesidad de concertar las respuestas que se dan a las distintas dimensiones de una crisis: seguridad, desarrollo, Estado de derecho, ayuda humanitaria para conseguir un resultado equilibrado.

El estudio de estos escenarios también nos enseña otra importante lección: cada crisis es única, con identidad propia y, por lo tanto, requiere respuestas específicas y concretas. En primer lugar, hay que tener en cuenta que no todas las crisis tendrán el mismo efecto sobre todos los actores. Aunque casi siempre participarán los mismos, su percepción y actitud será distinta según se trate de un escenario de defensa colectiva, de un conflicto entre Estados, de una crisis interna, de una operación de estabilización, de ayuda humanitaria o de si existen intereses en juego. Por esta razón es ilusorio pensar que los posibles participantes en la gestión coinciden en su voluntad de planeamiento y de acción concertada. El Enfoque Integral reconoce la dificultad de que coincidan las percepciones y actitudes de los posibles participantes desde el principio y dedica gran parte de su esfuerzo a facilitar su convergencia.

En el caso de los Estados, la respuesta nacional es específica porque cada crisis se analiza en función de los intereses nacionales afectados; al igual que ocurre *mutatis mutandis* con el resto de actores gubernamentales o no, internacionales o locales que intervienen. El Enfoque Integral es una herramienta para que todos los actores que tienen que tomar decisiones tengan una comprensión compartida (*shared understanding*) con otros actores de la situación con el fin de facilitar su decisión. Poner en común la información, la inteligencia, el análisis del problema, de sus raíces más profundas, de su dinámica y de los factores que contribuyen en su evolución permite aproximar enormemente las percepciones. La convergencia en el diagnóstico sobre los problemas y las soluciones facilita la gestión en la medida que se identifican prioridades e instrumentos. Luego cada actor analiza si desea participar o no en función de sus intereses y determina cuáles son los recursos (civiles y militares) con los que desea contribuir. A partir de ahí, la gestión cuenta con unos participantes y unos medios que se articulan mediante una alianza, coalición u organización.

El procedimiento es también un elemento importante del Enfoque Integral, pues hasta ahora el actor dominante en la gestión imponía su criterio y muchos contribuyentes ajenos no podían influir en la gestión. El distanciamiento entre Estados y organizaciones, entre organizaciones gubernamentales y ONG o entre actores militares y humanitarios es causa y efecto de la exclusión en el procedimiento de toma de decisiones. A lo anterior hay que añadir la separación de las visiones de los participantes según actúen sobre el terreno o desde los despachos o según operen desde el primer momento o lleguen cuando todo ya está todo decidido. El Enfoque Integral trata de superar todos estos problemas abriendo el proceso de toma de decisiones desde su fase inicial –la estratégica– para facilitar a todos los actores interesados en participar la oportunidad para ser escuchados a propósito de la intervención. Mediante este proceso es posible anticipar la colaboración civil-militar en el teatro de operaciones y evitar, en la medida de

lo posible, los problemas de coordinación derivados de la exclusión de ciertos actores en el planteamiento de la intervención.

En segundo lugar, en la gestión de crisis es de vital importancia la legitimidad y la eficacia en las que se desenvuelve la acción internacional. Aunque la mayoría de las labores de este tipo se desarrollan bajo un mandato de las Naciones Unidas que satisface este requisito, otras se realizan dentro de organizaciones o coaliciones internacionales cuyo marco de legitimación es más controvertido. A veces, las organizaciones legitimadoras lideran la gestión y a veces se inhiben debido a los bloqueos del proceso de toma de decisiones. La pretensión de que el multilateralismo sea eficaz revela la enorme dificultad de conciliar la legitimidad con la eficacia. El Enfoque Integral proporciona a todos los posibles participantes un procedimiento de concertación abierto con el fin de no excluir a ningún interesado; transparente, donde todos conocen el procedimiento; ágil, porque no existen mecanismos de bloqueo; y realista, porque los objetivos a lograr dependen de las prioridades y medios compartidos durante la concertación.

Es evidente que la gestión de crisis internacionales bajo un Enfoque Integral no asegurará un resultado satisfactorio de la misma, pero sí podrá evitar muchos de los errores detectados debidos a la definición de objetivos demasiado ambiciosos e inalcanzables, la improvisación en los planteamientos o la exclusión de ciertos actores en el proceso de toma de decisiones. En función de lo anterior podemos concluir que existe un reconocimiento general de la importancia y la necesidad de una nueva fórmula comprehensiva para la gestión de crisis internacionales, en todas sus fases de desarrollo y en todos sus niveles de conducción: el Enfoque Integral.¹

Los retos reales de una gestión de crisis internacionales

Dentro del proceso internacional de experimentación de nuevas vías de gestión de crisis (véase Fernando García, “La nueva gestión internacional de crisis: el Experimento Multinacional 5, ARI nº 122, Real Instituto Elcano 20/XI/2007), cualquier crisis es única y requiere soluciones concretas y específicas. El Experimento Multinacional 5 (MNE-5) ha empleado como herramienta un escenario hipotético de emergencia humanitaria provocado por una pandemia en el África Subsahariana y ha hecho un enorme esfuerzo para trasladar a este escenario concreto algunas de las características de las crisis internacionales más recientes:

- (1) Detectar los elementos (intereses, valores, prioridades, objetivos...) susceptibles de entrar en conflicto entre los distintos actores que desean participar en la gestión de la crisis.
- (2) Definir los retos organizativos y operativos de todos los actores.
- (3) Decidir si puede optarse por una aproximación integrada (posible en casos de desastres), coordinada (factible en labores de estabilización y reconstrucción) o de respeto mutuo (deseable en casos en que las motivaciones de intervención no coinciden).
- (4) Negociar qué actor actuará como líder y en qué condiciones para reducir las reticencias del resto de actores en ser coordinados.

¹ La primera reflexión nacional sobre la necesidad de adoptar un Enfoque Integral se halla en el trabajo elaborado por el almirante José María Terán Elices “La transformación de las estructuras de seguridad y defensa ante el nuevo escenario estratégico.”, en VV.AA., *Panorama Estratégico 2006/07*, Secretaría General Técnica-Ministerio de Defensa, Madrid, 2007, pp. 29-66.

- (5) Articular un único mecanismo de gestión y acordar una serie de indicadores comunes de rendimiento, pues todas las organizaciones tienen mecanismos de valoración distintos y muchas veces incompatibles.
- (6) Marcar estándares de apropiación local o regional (*ownership*).

Retos a los que se enfrenta el Enfoque Integral

Para dar respuesta a esos problemas de una forma comprensiva e integrada bajo el nuevo Enfoque Integral, un reto ya de por sí controvertido y lleno de dificultades, se precisa no sólo un análisis común de la situación sino también elaborar una Guía Estratégica que responda a las inquietudes de todos los actores.

En efecto, en cualquier crisis se tiende a adoptar una actitud reactiva y personalista, donde demasiadas veces se olvidan los procedimientos a seguir: es rara la cultura de prevención; pocos actores disponen de los medios necesarios para responder con la celeridad requerida a crisis complejas y, en caso de realizar la gestión de la misma en coalición, ésta requiere un largo lapso de tiempo para constituirse.

Ni existen procedimientos concertados internacionalmente para determinar cuándo y cómo es necesario intervenir, ni los métodos para realizar un análisis conjunto de la situación, ni fórmulas para coordinar los esfuerzos sectoriales en el planeamiento y conducción de la operación, ni tampoco medidas que permitan evaluar el impacto de la intervención ni la evolución de la situación.

Aunque las fuerzas militares pueden proporcionar un ambiente de seguridad para que puedan operar las organizaciones civiles, éstas ni están adiestradas, equipadas ni disponen de los recursos para realizar largas tareas de estabilización y reconstrucción. Por otro lado, muchas agencias civiles no disponen de las capacidades ni de los recursos para realizar tareas de este tipo a corto plazo. Por ende, el intercambio de información es insuficiente y no existe una conciencia (*situational awareness*) ni una comprensión de la situación (*situational understanding*) común entre los distintos actores. Ello también dificulta enormemente su capacidad para colaborar e interactuar.

Además, se debe integrar en lo posible y al más alto nivel los intereses e inquietudes del país o región donde se realizará la operación.

Principios fundamentales del Enfoque Integral

Teniendo en consideración los retos arriba descritos, puede intentarse la definición de unos principios fundamentales, siempre necesarios, y unas guías operativas, aplicables según la operación. Los Principios Fundamentales podrían ser los siguientes:

- *Unidad de Esfuerzo*: cualquier operación deberá empezar con un exhaustivo análisis de la situación en la que todos los actores estén representados, seguir con la definición de unos objetivos que, en la medida de lo posible, puedan ser compartidos por todos los actores, y finalizar con una implementación y evaluación coordinada.
- *Propiedad (ownership)*: el país o la región donde se realizará la intervención debe considerarla como propia y encaminada a su bienestar, pues sus líderes políticos y su población son los últimos responsables del éxito y máximos beneficiarios de la misma.
- *Capacidad local*: cualquier intervención debe orientarse a la promoción y fortalecimiento de las instituciones locales.
- *Política-seguridad-desarrollo*: estas tres esferas son interdependientes, por lo que el fracaso en una puede arruinar cualquier éxito cosechado en las otras dos.

- *Resultados visibles*: es necesario realizar acciones de impacto (mejora de la seguridad, infraestructuras, servicios básicos...) que proporcionen resultados visibles y palpables, a la par que sostenibles.
- *Flexibilidad, pro-actividad y prevención*: es necesario integrar, combinar y secuenciar las acciones y los efectos de los distintos instrumentos del poder nacional y/o internacional.
- *Armonización de los objetivos y los recursos disponibles*: el Enfoque Integral debe permitir la definición de objetivos definidos realistas y alcanzables, y articularlos con unos recursos adecuados y suficientes.
- *Análisis de las raíces del conflicto*: en la medida de lo posible, el Enfoque Integral debe orientarse a la resolución de las causas de la crisis.

Éstos pueden ser principios de aplicación general. Sin embargo, en función de la situación y de la crisis, también pueden aplicarse los siguientes preceptos operativos:

- *Liderazgo civil*: el Enfoque Integral es un proceso para la gestión de crisis bajo liderazgo civil, donde participan distintos tipos de actores con el fin de alcanzar la coherencia en la gestión de crisis internacionales.
- *Implicación vertical en los niveles de conducción*: este enfoque requiere que los distintos actores se impliquen al más alto nivel y desde el primer momento, en la medida de lo posible antes de que ésta estalle.
- *Diálogo continuo y activo*: cualquier plan de acción realista requiere un diálogo activo y un intercambio de información efectivo entre los Gobiernos, las Organizaciones Internacionales, las ONG y el sector privado.
- *Enfoque Regional*: los intereses y necesidades de las naciones afectadas deben tenerse en cuenta y reflejarse en el plan para la intervención.
- *Planeamiento continuo y concurrente, ágil y flexible* para adaptarse rápida y efectivamente a los cambios de situación propios de las operaciones de gestión de crisis.

Iniciativas nacionales y multinacionales

La experiencia real ha hecho que muchos países y organizaciones internacionales consideren que pueden mejorar la gestión de cualquier operación del tipo de las que actualmente se desarrollan si integran todos los instrumentos a su disposición. El enfoque integral interno de la administración en su conjunto, o *whole-of-government approach*, traslada la conveniencia y la necesidad de integrar a todos los instrumentos de la administración desde el primer momento y con procedimientos preestablecidos.

A este enfoque integral interno tienden iniciativas como la de Canadá, que creó en el año 2005 la *Stabilization and Reconstruction Task Force* (START), una herramienta de nivel estratégico para prevención de crisis, respuesta a los desastres y reconstrucción, integrando a varios ministerios. El Reino Unido dispone, desde finales de 2007, de un elemento similar: la *Stabilisation Unit* que, derivada de la anterior *Post-Conflict Reconstruction Unit* (PCRU) de 2004, está respaldada por un concepto nacional de *Comprehensive Approach* e impulsada por la centralidad que su Estrategia de Seguridad Nacional otorga a este enfoque. También en EEUU se han reconocido los retos de estabilización y reconstrucción, que exigen incrementar la coordinación de todos los elementos de la Administración. Prueba de ello fue la creación en 2004 del *Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization* (S/CRS) y la centralidad que esta temática adquirió en la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional 44 (NSPD-44) de

diciembre de 2005. Otras iniciativas similares pueden hallarse en Francia, Noruega, Suecia y Finlandia, entre otros.

Por su parte, las organizaciones internacionales también han fomentado debates en esta línea, con las limitaciones propias del necesario consenso. La Organización de las Naciones Unidas ha lanzado la iniciativa de Misiones Integradas con la que pretende fomentar planes estratégicos unificados para sus misiones. La Alianza Atlántica empezó estudiando una iniciativa danesa con un nombre tan gráfico como “Planeamiento y Acción Concertada”. Posteriormente, parte de los países vincularon la iniciativa resultante –ya denominada *Comprehensive Approach*– a uno de los motores conceptuales del proceso de transformación militar aliado: las Operaciones Basadas en los Efectos (*Effects-Based Approach to Operations*, EBAO), concepto que refleja la necesidad de una aplicación coherente e integral de los distintos instrumentos del poder aliado que, combinados con la cooperación práctica con los actores presentes en el área de crisis ajenos a la OTAN, deberá crear los efectos necesarios para conseguir los objetivos planeados y, en última instancia, la situación final deseada. Los Estados miembros de la UE han trasladado a la Unión la utilidad del enfoque integral para el mecanismo de Coordinación de la Gestión de Crisis que afecta a los procesos y herramientas civiles y militares. Su integración facilitaría la concertación dentro y fuera de la Unión, en línea con la puesta por el multilateralismo eficaz que reivindica la Estrategia Europea de Seguridad.

España se ha implicado en una iniciativa multinacional, la serie de Experimentos Multinacionales antes mencionados, en la que están implicados más de 20 países y organizaciones. En un ambiente libre de las posiciones nacionales, se intentan esbozar conceptos y procedimientos de planeamiento, en el marco de una crisis. La experimentación consiste en poner a prueba nuevos conceptos, a diferencia del “ejercicio” que evalúa la materialización de conceptos ya aprobados. Es en este mundo de la experimentación donde surgió la iniciativa finlandesa de celebrar un Seminario sobre *Comprehensive Approach* en Helsinki, el pasado 17 de junio, donde se expusieron los conceptos nacionales e internacionales del Enfoque Integral. En este seminario –cuyos resultados se presentarán el próximo octubre– España presentó su primera aproximación al Enfoque Integral a la gestión de crisis, aunque continúa con su elaboración dentro de un grupo de trabajo consultivo en el que participan representantes de la Administración, ONG, centros de investigación, universidades y del Real Instituto Elcano.

Conclusiones: Como se ha podido constatar, a día de hoy es difícil plantear una definición única de Enfoque Integral, por lo que es más fácil describir los elementos cuya presencia permiten identificar la existencia de este planteamiento en la gestión de la crisis. En primer lugar, deben participar en él todos los interesados en la resolución del conflicto. Aquellos actores que no deseen integrarse en el procedimiento colectivo de gestión podrán coordinarse luego si lo desean pero no podrán considerarse excluidos del proceso de decisión en sus pasos iniciales. Este principio también es válido dentro de cada participante, de forma que debe tenerse en cuenta la opinión de los niveles de decisión y de ejecución, para evitar directrices inconsistentes surgidas del nivel político, estratégico, o “directivo” o los programas fragmentados o redundantes elaborados y desarrollados en el nivel “ejecutivo”. Estos errores aumentan el riesgo de duplicación de esfuerzos, de gasto ineficiente de recursos humanos y financieros, menor calidad del servicio, de menor capacidad de resolución de la crisis. Integrar consiste en coordinar, armonizar y concertar, no en unificar, imponer o dirigir.

En segundo lugar, cada crisis debe analizarse “caso por caso”, y modelar las opciones de respuesta según su naturaleza. El análisis se hace colectivamente y con la mejor información y metodología disponible para contrastar necesidades, recursos, carencias y objetivos. El Enfoque Integral no proporciona una respuesta única para todas las crisis, ni un único plan de operaciones que coordine todas las actividades sectoriales sobre el terreno, pero ofrece un método de trabajo para definir objetivos, prioridad y estrategias entre actores autónomos.

En tercer lugar, conviene aprovechar el proceso multinacional e internacional de experimentación para impulsar un esfuerzo de introspección y ecléctica nacional, elaborando un Concepto propio de Enfoque Integral, que pueda aportar valor añadido práctico al Sistema Nacional de Gestión de Crisis, y a todos los actores nacionales (gubernamentales o no) que se implican en la gestión de crisis. La utilidad del enfoque integral ya se ha admitido para la realización de programas españoles de asistencia interministerial a la reforma del sector de seguridad en terceros países, pero falta por incluir esta aproximación integral y concertada entre los elementos del poder nacional – tanto militar como civil– que participan en una crisis como un principio general de gestión, tal y como están haciendo todas las nuevas estrategias de seguridad nacional que han aparecido a partir de 2008.

Iñigo Pareja Rodríguez
Director nacional del Experimento Multinacional 5

Guillem Colom Piella
Coordinador de su área estratégica, dentro de la Unidad de Transformación del Estado Mayor de la Defensa