

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 *Documento*, capítulo primero, p. 13 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 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

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 Estratégicos (IEEE): «Nuevos Paradigmas de la Seguridad», Madrid, 2009.

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

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

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

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

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

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 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

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

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.

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 Unidos). En nuestro país, el proceso de transformación de las Fuerzas Armadas se inició con la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 1/2004, 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 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 au-

¹¹ SNAPE, Richard and 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 416/2996: «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 JEMAD 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», en 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», en CUETO, Carlos de y JORDÁN, Javier (eds.): *La gestión de la seguridad en el nuevo entorno estratégico*, p. 162, editorial Comares, Granada, 2005.

mentar 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 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

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.

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 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

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.

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.

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.

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

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

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

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.

España en el escenario internacional. Aunque la LODN constituyó un primer paso, la EES 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.

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.

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, editorial Tecnos, Universidad de Lleida, 2009.

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 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

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, en «Hoja de ruta para una Estrategia de Seguridad Nacional Española», *ARI*, número 112, Real Instituto Elcano, Madrid, 2008.

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

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 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 sólo 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 ene-

²⁵ Se puede consultar la Estrategia de Seguridad Nacional del Reino Unido, en: http://interactive.cabinetoffice.gov.uk/documents/security/national_security_strategy.pdf. véase, en este Documento el capítulo primero, p. 113 de Amador Enseñat.

migo (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.

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 si-

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. 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.

tuación, 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.

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 esto 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 aleja-

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

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.

do 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 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:

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.

«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.

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 com-

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

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», en STRANGE, Joe: *Capital «W» War: A Case for Strategic Principles of War*, Quantico, VA: Marine Corps University, 1998.

partida 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.

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.

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

Reflexiones finales

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

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

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

ALICIA CEBADA ROMERO
Doctora en Derecho