



Experimentación militar y crisis complejas: los hallazgos del Experimento Multinacional 5¹

> Resumen

**GUILLEM
COLOM PIELLA²**

Recibido:
21 de agosto de 2013

Evaluado:
30 de septiembre de 2013

Fecha de aprobación:
09 de octubre de 2013

Palabras claves:
Desarrollo y Experimentación
de Concep-tos;
Transformación; Enfoque
Integral; Gestión de Crisis

El artículo presenta el desarrollo y los principales hallazgos del Experimento Multinacional 5, un proyecto de Desarrollo y Experimentación de Conceptos (CD&E) que versó sobre la definición de un Enfoque Integral a la gestión de crisis complejas en un entorno internacional e interagencial.

La experimentación en el ámbito militar – bien sea en forma de juegos de guerra, investigación operativa, prácticas de simulación o ejercicios sobre el terreno – ha sido tradicionalmente un importante factor para la innovación y la mejora de las capacidades de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz. En los últimos años, este proceso se ha sistematizado, racionalizado y ampliado hasta culminar en el denominado Desarrollo y Experimentación de Conceptos (*Concept Development & Experimentation* – CD&E), ampliamente considerado como uno de los principales métodos para identificar y desarrollar nuevas capacidades militares.

Igualmente, a pesar de que la generación de nuevas capacidades militares tiende a realizarse en el ámbito nacional o en el marco de las organizaciones de defensa, en la actualidad la experimentación multinacional ad-hoc ha cobrado una enorme importancia, siendo los Experimentos Multinacionales (*Multinational Experiments* – MNE) realizados entre 2001 y 2013 o la Campaña Multinacional de Desarrollo de Capacidades (*Multinational Capability Development Campaign* – MCDC) que reemplazará a los MNE en la segunda mitad del presente año, los ejemplos más paradigmáticos.

1. Artículo producto del proyecto *Experimento Multinacional 5* de la Unidad de Transformación del Estado Mayor de la Defensa de España.
2. Doctor en Seguridad Internacional (IUGGM-UNED), Máster en Relaciones Internacionales (UAB) y Licenciado en Sociología y en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB). Actualmente es profesor de ciencia política de la Universidad Pablo de Olavide, de Sevilla (España). Comentarios a: gcolpie@upo.es

Teniendo estos elementos en cuenta, este artículo expondrá las características básicas del proceso de CD&E, describirá el marco en el que se desarrolla la experimentación militar multinacional y, finalmente, presentará los aspectos más relevantes del Experimento Multinacional 5 (MNE5), un proyecto en el que el autor del presente trabajo tuvo la oportunidad de participar cuando trabajaba en la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas en el Estado Mayor de la Defensa español y que versó sobre la definición de un Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) a la resolución de crisis complejas en un entorno multinacional e interaccional.

> La experimentación militar

Hoy en día, el grueso de la experimentación que se realiza en el ámbito militar sigue un proceso denominado de Desarrollo y Experimentación de Conceptos (Alberts & Hayes, 2005, 2002). Esta herramienta emplea el método científico – y más concretamente el empírico-deductivo (VV.AA., 2006, p.7) – para explorar posibles soluciones a los problemas operativos observados durante la conducción de las operaciones en curso o requerimientos futuros identificados por los estudios de prospectiva militar. Considerado como un importante apoyo al proceso de transformación de las Fuerzas Armadas (Ekenstierna, et al, 2011; Gehman & Dubik, 2004; Aas & Bergene, 2004), este proceso se ha convertido en uno de los principales instrumentos para el diseño, desarrollo y obtención de nuevas capacidades militares (Kass, 2006)³.

Aunque son muchos los países que están realizando proyectos nacionales de CD&E para satisfacer sus necesidades concretas (tanto específicas de los tres ejércitos como conjuntas de las Fuerzas Armadas), el grueso de la experimentación militar se está llevando a cabo en el ámbito multinacional para generar sinergias, ahorrar costes y proporcionar soluciones conjuntas e interoperables a problemas específicos.

Y si bien el grueso de esta experimentación tiende a realizarse en el seno de la Alianza Atlántica a través del Mando Aliado de Transformación, o en la Unión Europea mediante la Agencia Europea de Defensa, son cada vez más los países que colaboran en los denominados Experimentos Multinacionales (2001-13) o en las Campañas Multinacionales de Desarrollo de Capacidades (2013).

Impulsados por el *U.S. Joint Forces Command* – el mando funcional encargado de liderar la transformación militar estadounidense hasta su disolución en 2011 – la serie de Experimentos Multinacionales arrancaron como un selecto foro para desarrollar, experimentar e implementar nuevos conceptos operativos que permitieran optimizar la interoperabilidad de los ejércitos participantes.

El primer experimento se celebró a finales de 2001, cuando Australia, Alemania, Estados Unidos y Gran Bretaña ensayaron distintas medidas para agilizar el proceso de planeamiento operativo de una coalición *ad hoc* empleando un nuevo modelo de Cuartel General Conjunto Permanente (*Standing Joint Force Headquarters*) (Zimmerman, 2004).

El segundo experimento se celebró a principios de 2003 y contó con la participación de dos nuevos actores – Canadá y la Alianza Atlántica – para implementar una herramienta de Valoración Operativa en Red (*Operational Net Assessment* – ONA) que, fundamentada en la integración de personal, procesos, herramientas y fuentes de información, proporcionara una valoración común del entorno operativo y asistiera a los Cuarteles Generales Conjuntos Permanentes (Hannan, 2005).

En el año 2004, Francia se unió al grupo de experimentación y arrancó el tercer MNE con el objeto de explorar conceptos y herramientas que servirían para apoyar el planeamiento de las Operaciones Basadas en Efectos (*Effects-Based Operations*), una nueva filosofía operativa fundamentada en la integración del esfuerzo militar y no-militar con el objeto de garantizar victorias rápidas, decisivas y sin apenas daños colaterales y que hasta inicios de 2010 se alzaron como uno de los pilares de los

3. En términos generales, una *capacidad militar* integra Doctrina, Organización, Adiestramiento, Material, Liderazgo y Educación, Personal, Instalaciones e Interoperabilidad (OTAN, 2010).

procesos de transformación militar de numerosos países (Colom, 2011)⁴.

Siguiendo con el devenir de los MNE, Finlandia y Suecia se sumaron a principios de 2006 para participar en la cuarta edición del experimento, que continuó estudiando las Operaciones Basadas en Efectos desde una perspectiva más general, estudiando los distintos aspectos relacionados con el análisis, planeamiento, ejecución y evaluación de este tipo de operaciones.

Mientras se realizaba el MNE4, las campañas afgana e iraquí no sólo estaban poniendo de manifiesto las carencias de las Fuerzas Armadas en materia de control del territorio, seguridad, estabilización y apoyo militar a la reconstrucción o las inherentes limitaciones de la cooperación civil-militar; sino también la falta de coordinación entre los actores militares y civiles en los planos estratégico, operacional y táctico (Gvosdev & Reveron, 2010; Kapsstein, 2010). Esta realidad empírica sirvió como base para delimitar el objeto de estudio del MNE5 que, articulado en torno al "...desarrollo de métodos, procedimientos y herramientas que permitan planear coordinar y conducir operaciones multinacionales e interagencia bajo una estrategia unificada e integral" (VV.AA., 2008, p.12), pretendía desarrollar nuevos conceptos y capacidades susceptibles de conseguir una relación efectiva y duradera entre las agencias, naciones, organizaciones gubernamentales, no-gubernamentales e internacionales y empresas privadas en el análisis, planeamiento, ejecución y evaluación de una operación de gestión de crisis en un marco multinacional⁵. En otras palabras, este experimento pretendía avanzar en la definición, análisis e implementación del concepto de Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) a

la gestión de crisis internacionales (Bensahel, Oliker & Peterson, 2009; Pareja & Colom, 2008, USF-JCOM, 2005)⁶.

> El Experimento Multinacional 5

El MNE5 arrancó a mediados de 2006 con la participación de un nutrido grupo de actores⁷ entre los que se hallaba España, cuya contribución se coordinó a través de la Unidad de Transformación de las Fuerzas Armadas del Estado Mayor de la Defensa. Sin embargo, el carácter inclusivo del Enfoque Integral aconsejó implicar al máximo de participantes nacionales del mundo civil que ofrecieran valor añadido al experimento. De esta manera, además del Ministerio de Defensa español (donde participaron expertos de las divisiones de estrategia y planes; operaciones o del centro de inteligencia de las Fuerzas Armadas, miembros de los tres ejércitos o analistas del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional), se contó con expertos pertenecientes al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de la Agencia Española de Cooperación Internacional, representantes de ONG, profesores de distintas universidades públicas (Burgos, Complutense y Carlos III) o investigadores del *think tank* Real Instituto Elcano, que además creó un grupo de trabajo para apoyar el experimento (Fojón, 2011).

Para encuadrar el MNE5, se diseñó un escenario ficticio que, articulado en torno al estallido de una pandemia de gripe aviar en el África Subsahariana, contenía variables como desplazamientos de población, disputas por el control del poder y los recursos, problemas fronterizos, una incipiente violencia insurgente, una creciente inestabilidad sociopolítica, dificultades para acceder a los recursos esenciales, problemas técnicos para conducir la operación y el temor de los gobiernos regionales sobre los efectos de la intervención.

4. Definidas en la década de 1990, las Operaciones Basadas en Efectos surgieron en el marco del poder aéreo como una nueva forma de seleccionar los blancos a batir (*targeting*) posibilitada por las nuevas tecnologías fruto de la *Revolución en los Asuntos Militares*. No obstante, con el paso de los años éstas se consolidaron como una concepción operativa fundamentada en el empleo armonizado de medios diplomáticos, informativos, militares y económicos para facilitar el logro de los objetivos estratégicos y la consecución de la situación final deseada. Esta filosofía operativa empleada por muchos países para apoyar su proceso de transformación militar también fue adoptada por la Alianza Atlántica bajo el nombre de Enfoque Basado en Efectos (*Effects-Based Approach to Operations*), antecedente conceptual del Enfoque Integral a la gestión de crisis.

5. Un interesante repaso de las principales dificultades y problemas a la hora de acometer una operación de gestión de crisis puede hallarse en Carvalho y Aune (2010); mientras que para conocer las complejidades que entraña la vertiente militar de las mismas, véase Vega (2010).

6. No obstante, antes de que se impusiera el concepto de Enfoque Integral, se barajaron varias ideas con distintos matices como Enfoque Global (*Global Approach*), Planeamiento y Acción Concertados (*Concerted Planning & Action*), Acción Gubernamental (*Whole-of-Government Approach*), Enfoque 3D (*3D Approach*) o Seguridad en Red (*Networked Security*).

7. Los integrantes del experimento se dividían entre socios (Canadá, Finlandia, Francia, Alemania, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos y la Alianza Atlántica); participantes (Australia, Austria, Dinamarca y España) y observadores (República Checa, Grecia, Hungría, Japón, Polonia, Corea del Sur, Singapur y la Unión Europea).

Este escenario de crisis multidimensional permitió a los participantes organizar sus propias áreas de trabajo, lo que garantizó tanto la consecución de sus proyectos específicos como su armonización para apoyar el desarrollo del Enfoque Integral. Entre todas las áreas de experimentación propuestas, tres de ellas fueron consideradas como fundamentales para la configuración del *Comprehensive Approach* (caso del proceso de planeamiento multinacional estratégico interagencias; el planeamiento cooperativo para la implementación y la evaluación cooperativa de la implementación; mientras que el resto (el marco tecnológico para el intercambio de información; la arquitectura técnica para la distribución de la información; el desarrollo del conocimiento; las operaciones de información, la estrategia informativa; la logística multinacional o las operaciones basadas en efectos) se estimaron secundarias y fueron empleadas como complemento y apoyo a las primeras (VV.AA., 2008, IV/1-V-6).

Conociendo estos elementos, a continuación se detallarán las áreas fundamentales puesto que son esenciales para el desarrollo de cualquier Enfoque Integral.

> Planeamiento multinacional estratégico interagencia

El *Multi-National Interagency Strategic Planning* (MNISP) fue un concepto desarrollado por Francia bajo la idea que cualquier resolución de crisis duradera y eficaz requería la elaboración de una estrategia multinacional e interagencias⁸. Para ello, se consideró que si las naciones integrantes de una coalición compartían sus valoraciones internas dentro de las limitaciones lógicas de confidencialidad y de seguridad de la información clasificada y mantenían consultas con otras organizaciones o agentes relevantes sobre una crisis emergente, se lograría una mejor comprensión común de la situación, de sus causas y de sus potenciales efectos, lo

que incidiría positivamente en el proceso de toma de decisiones y en la estrategia de intervención.

Para lograr este objetivo, el MNISP fundamentó su concepto en la constitución de un Foro Estratégico donde representantes de alto nivel de las naciones interesadas en participar en la resolución de la crisis, pudieran deliberar libremente sobre esta a la vez que evaluar su grado de compromiso, exponer sus intereses y proponer medidas para su resolución. Con ello arrancarían el planeamiento estratégico interagencias, un proceso que finalizaría con la definición de la Estrategia Integral de la Coalición, un documento que contendría todos los elementos necesarios (visión común del problema, situación final deseada, objetivos estratégicos, recursos disponibles...) para iniciar el proceso de Planeamiento Cooperativo para la Implementación en el nivel subordinado.

Aunque desde el primer momento el MNISP mostró sus cualidades, durante el experimento se observaron carencias que se subsanaron en el concepto final, caso de la necesidad de institucionalizar y reforzar las relaciones entre el planeamiento estratégico y la información pública, la exigencia de contar con un completo asesoramiento militar para realizar la estimación de los recursos necesarios o la importancia de crear la figura del Representante Especial de la Coalición para comunicar, valorar y coordinar los niveles político, estratégico y operacional durante la gestión de la crisis.

A pesar de estos avances, el MNISP volvió a poner de manifiesto que el interés particular, la desconfianza entre los actores y las prerrogativas nacionales continuarían siendo los principales escollos a la hora de identificar a todos los actores con intereses y responsabilidades en la crisis, presentar abiertamente las valoraciones nacionales de la misma o pactar una estrategia coherente, realista y asumible por todos los participantes.

8. Esta idea parece constituir la evolución lógica de los planteamientos realizados por un interesante trabajo elaborado por el Centro francés de Investigación en Ciencias Sociales de la Defensa (Niagalé y Kovacs, 2007).

> Planeamiento y evaluación cooperativa de la implementación

Inicialmente separadas, las áreas *Cooperative Implementation Planning* liderada por Gran Bretaña y *Cooperative Implementation Management and Evaluation* creada por Estados Unidos, se unificaron a lo largo del MNE5 en una única área funcional denominada *Cooperative Implementation Planning, Management and Evaluation* (CIP/CIME). El motivo de fusionarla fue que, desde el primer momento y tras comparar los borradores iniciales de ambos conceptos, se apreció que requerían una coordinación tan grande que la integración de ambas era la solución más eficiente.

El CIP/CIME pretendía desarrollar un sistema de planeamiento y ejecución de operaciones interagencia en un marco multinacional que, contando con la colaboración activa de las organizaciones internacionales, gubernamentales y ONG participantes en la gestión de la crisis, coordinara los programas y las actividades sectoriales (seguridad, gobernanza, desarrollo, ayuda humanitaria, sanidad, asistencia económica) de todos los contribuyentes (De Coning, 2007).

Por su parte, el planeamiento militar se realizó siguiendo el Enfoque Basado en Efectos. Esta área secundaria del experimento liderada por la Alianza Atlántica, pretendía experimentar con una nueva organización de los cuarteles generales que sustituía a las tradicionales nueve divisiones⁹ y un conjunto de funciones que permitieran lograr los efectos precisos sobre el comportamiento y actitudes de todos los participantes en la gestión de la crisis, facilitando con ello el logro de los objetivos estratégicos y la consecución de la situación final deseada¹⁰.

9. Tal y como establece la Alianza Atlántica (OTAN, 2010), los cuarteles generales aliados se estructuraron en nueve secciones, divididas en: J1 (Personal); J2 (Inteligencia); J3 (Operaciones); J4 (Logística); J5 (Planeamiento); J6 (Sistemas de Información y Comunicaciones); J8 (Finanzas); J9 (Cooperación Civil-Militar).

10. Estas funciones eran el Desarrollo del Conocimiento para proporcionar una completa radiografía del entorno, los actores y las relaciones existentes entre los distintos componentes (políticos, económicos, militares, civiles, sociales, culturales, infraestructurales, étnicos, religiosos, informativas...) del sistema; el Planeamiento Basado en Efectos, desarrollado en paralelo en los niveles estratégico y operacional, la Ejecución Basada en Efectos basada en la integración del esfuerzo civil y militar para producir los efectos precisos para alcanzar los objetivos estratégicos y la situación final deseada, y la Evaluación Basada en Efectos para proporcionar a todos los niveles los *feedback* de las acciones realizadas y los efectos conseguidos.

Asimismo, durante la experimentación del CIP/CIME se propuso la creación de un Foro de Implementación Interagencias que congregara a los representantes de las agencias, actores y organizaciones comprometidas o con intereses en la crisis y que gozara de la potestad para revisar la Estrategia Integral de la Coalición – el principal producto del área anterior –, con el objeto de acomodarla a la realidad operativa sobre el terreno. Una vez asumida la estrategia, este grupo actuaría como foro de coordinación de las distintas actividades sectoriales y su permanente integración para la consecución de los objetivos estratégicos y la situación final deseada.

Igualmente, la eficaz consecución del CIP/CIME precisaba de una evaluación de las actividades realizadas, los efectos conseguidos y la marcha de la situación. Por lo tanto, el concepto no sólo propuso que los participantes (militares, civiles, públicos o privados) adoptaran unos estándares de medida comunes, exhaustivos y permanentes, sino que intentaron aplicar, sin demasiado éxito, la nueva métrica *Measuring Progress In Complex Environments* (MPICE) que estaba siendo desarrollada por Estados Unidos en aquellos momentos para evaluar la marcha de los conflictos afgano e iraquí (Agoglia, Dziedzic & Sotirin, 2010).

A lo largo del experimento se pudieron constatar las cualidades del CIP/CIME, en especial el acierto de crear un grupo interagencias para planificar las actividades sobre el terreno que congregara a todos los actores relevantes, pusiera en común los intereses sectoriales y limara las diferencias institucionales y prejuicios culturales de las distintas agencias y organizaciones implicadas. Igualmente, se observó la importancia de crear la figura del “director de orquesta” que liderara las discusiones, facilitara los debates y actuara como *primus inter pares* solamente en caso de surgir escollos que impidieran o dilataran excesivamente la toma de decisiones.

Igualmente, durante el experimento también se observó de la existencia de actores – tanto internos como externos a la Coalición – que si bien querían ser escuchados en el Foro de Implementación Interagencias y estar presentes en la toma de decisiones, ni deseaban colaborar ni tampoco cooperar

con la Coalición. La solución propuesta en el concepto CIP/CIME definitivo fue que los actores internos podrían tener voz pero no voto a la vez que se reforzarían las vías de comunicación entre ambos con el objeto de evitar duplicidades o divergencias en las acciones realizadas. Para los externos, por mucho que éstos tuvieran visiones u objetivos similares, se consideró que sólo se podía compartir información pero no acordar ningún plan común, pues ello dilataría en exceso el proceso, limitaría la autonomía operativa de la Coalición y ralentizaría su adaptación al cambiante entorno de la crisis.

> Resultados y lecciones aprendidas del experimento

El Experimento Multinacional 5 se fundamentó sobre tres grandes supuestos: en primer lugar, que las políticas sectoriales de los gobiernos nacionales eran coherentes y sus agencias (ministerios de asuntos exteriores, defensa, interior, economía, ayuda al desarrollo) coordinaban sus actividades. Sin embargo, el experimento puso de manifiesto una realidad de sobra conocida pero siempre eludida: muchos países carecen de coherencia interna a la hora de afrontar una crisis porque los ministerios no coordinan suficientemente sus acciones y los denominados Enfoques Gubernamentales (*Whole-of-Government Approach*), que están siendo implementados en la actualidad para conseguir la unidad de acción y esfuerzo a escala nacional, se están demostrando menos eficaces de lo imaginado (Kapstein, 2010; Patrick & Brown, 2007).

En segundo lugar, que la operación integrada a planear y evaluar en el experimento consistiría en la respuesta a una crisis humanitaria bajo liderazgo civil, en la que el papel de las Fuerzas Armadas se limitaba a labores de seguridad y apoyo logístico a la operación. Finalmente, que el experimento debía priorizar el estudio de las relaciones entre los distintos agentes (estados, organizaciones internacionales, ONG, actores no-estatales o empresas), cada uno con objetivos, mandatos, capacidades, intereses e influencia distintos, en un entorno complejo. Estos tres supuestos condicionaron el plan-

teamiento, la organización, el funcionamiento y los resultados finales del experimento.

Concebido así, el MNE5 sirvió para identificar los grandes problemas que están dificultando la gestión de crisis complejas, reunir en un mismo foro a representantes de agencias gubernamentales, organismos internacionales, ONG y expertos de reconocido prestigio para debatir libremente sobre sus responsabilidades en intervenciones de este tipo y experimentar con nuevos conceptos, métodos y dinámicas que, si bien requieren ser mejoradas, refinadas e integradas en los modelos de resolución de crisis, permitirán minimizar las soluciones *ad-hoc* y reforzar los lazos de cooperación entre los distintos actores interesados en su resolución.

Mientras las conclusiones parciales del MNE5 se demostraron fundamentales para la elaboración del informe sobre el Enfoque Integral que el ex-presidente finlandés Martii Ahtisaari presentó en el *Comprehensive Approach Seminar* de Junio de 2008 (Rintakoski y Autti, 2008), los resultados finales del experimento se publicaron a mediados del siguiente año (VV.AA., 2009).

Este documento – del cual existen dos versiones, una clasificada y otra de libre acceso – contiene los conceptos finales y los principales productos (guías, manuales, soluciones trabajos pre-doctrinales) de todas las áreas en las que se dividió el MNE5, a la vez que se propone el camino a seguir para avanzar en la integración de los actores en el marco del Enfoque Integral y solventar las carencias identificadas durante el experimento, muy especialmente lo concerniente a las relaciones a mantener entre los distintos actores, los sistemas de medida y evaluación de la situación, los intercambios de información o las políticas de comunicación.

Dicho esto, a continuación se presentarán los que, a juicio del autor, constituyen los principales hallazgos del experimento y los elementos más importantes para la eficaz implementación de un Enfoque Integral a la gestión de crisis complejas¹¹:

11. Una visión complementaria puede hallarse en los trabajos de Calduch (2012); Derrick y Wells (2011); Lindley-French, Cornish y Rathmell (2010); VV.AA. (2009; 2008); Rintakoski y Autti (2008) o USJFCOM (2005).

1. En primer lugar, el experimento reveló la extrema importancia de identificar a todos los actores implicados y con intereses en la crisis, puesto que ello facilita la constitución de la coalición *ad hoc*, permite adelantar los retos que ésta debe afrontar cuando emprenda la gestión de la crisis y facilita el establecimiento de las colaboraciones entre los actores internos y externos de la coalición.
2. En segundo lugar, el experimento expuso la conveniencia de imponer una metodología, unos procesos, unos estándares y unos indicadores comunes para todos los participantes y aplicables en todas las fases de la operación para conocer el progreso de la misma. Aunque éste empleó el MPICE – mucho más completo que el tradicional estándar de medición usado por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE – para evaluar el progreso de la intervención, los participantes pudieron comprobar *in situ* las inherentes limitaciones de estas metodologías, su difícil aplicabilidad real, la incapacidad de ciertos actores para obtener, analizar y poner en común los datos, la exigencia de flexibilizar los procedimientos o la necesidad de adaptar los planes a los cambios de situación. En este sentido, aunque el MNE5 ha dado un gran paso adelante, todavía es necesario recorrer un largo camino antes de obtener un conjunto estandarizado de medidas e indicadores para evaluar el progreso de la intervención y facilitar su empleo por todos los actores, sea cual sea su procedencia.
3. En tercer lugar, la información y su manejo se revelaron esenciales para la configuración del Enfoque Integral. Por un lado, aunque el experimento validó la efectividad de las arquitecturas técnicas propuestas para la administración e intercambio de información entre los actores y demostró que puede obtenerse una información de gran calidad sólo con el intercambio fluido de la misma entre todos los actores, también expuso las reticencias que existen entre los actores gubernamentales y humanitarios a la hora de compartir conocimientos, o las trabas legales en relación al intercambio de información entre países u organizaciones. Todo ello vuelve a poner de manifiesto la urgencia de construir mecanismos para reforzar el diálogo, la confianza y la colaboración entre todos los actores, así como facilitar – en la medida de lo posible y sin que ello pueda comprometer la seguridad de las fuerzas desplegadas – los intercambios de información entre ellos.
4. En cuarto lugar, el experimento demostró la importancia de desarrollar una estrategia informativa que, fundamentada en la emisión de mensajes coherentes a la opinión pública doméstica e internacional, presente los objetivos, los medios y la evolución real de la intervención. El valor añadido de esta área de análisis fue tal que no sólo constituyó uno de los principales temas a tratar en el MNE6, sino que hoy en día la comunicación estratégica constituye una de las áreas prioritarias de transformación de la Alianza Atlántica.
5. En quinto lugar, aunque el concepto de *Comprehensive Approach* propuesto en el experimento pretendía ser lo más integrador posible al reunir, desde el primer momento y al más alto nivel, a los actores de seguridad, desarrollo, gobernanza y humanitarios, el experimento mostró que los campos de actuación natural de este enfoque son la diplomacia, la defensa y el desarrollo¹². Y es que mientras éstos pueden llegar a concertar sus actividades, los actores humanitarios buscan mantener su plena imparcialidad y total independencia para delimitar el llamado *espacio humanitario*¹³, siendo reticentes en participar en un Enfoque Integral.

12. En este sentido, es interesante comentar que en la actualidad, bajo el prisma teórico del Enfoque Integral, muchos países han planteado modelos 3D (diplomacia, defensa y desarrollo); 3D+C (diplomacia, defensa, desarrollo y comercio); Enfoque Gubernamental (participación de todos los ministerios nacionales bajo coordinación ejecutiva) o Enfoque Integral (coordinación ministerial y colaboración de la sociedad civil, ONG o empresas privadas). Igualmente, la Alianza Atlántica ha planteado un modelo fundamentado en la mejora del funcionamiento interno y cooperación con otros actores en operaciones no-Artículo 5: la Unión Europea basado en la coordinación interna en materia de gestión de crisis y desarrollo herramientas comunes de planeamiento, conducción y evaluación de operaciones; o las Naciones Unidas mediante el refuerzo de la coordinación interna el análisis y planeamiento de operaciones de paz.

13. El espacio humanitario – un entorno en el que las actividades humanitarias y de desarrollo se realizan libremente, con imparcialidad y neutralidad – ya se ha visto amenazado en numerosas ocasiones debido a la violencia e inseguridad imperante en la zona de operaciones y la patente injerencia militar en labores humanitarias. En este sentido, no parece extraño que desde el ámbito humanitario se tema que el Enfoque Integral pueda utilizarse para condicionar, politizar o militarizar la asistencia humanitaria, amenazando así la independencia, neutralidad e imparcialidad de la ayuda prestada (Cormish & Glad, 2008).

6. En sexto lugar, el MNE5 puso de manifiesto que la legitimidad de la intervención aumenta a medida que se incrementa el número de actores implicados en ella. Sin embargo, aunque ello podría sugerir que a más participación, mayor coordinación de los recursos, en la práctica se observó que no existe esta relación causal. Igualmente, el experimento también desveló el tabú del liderazgo en el Enfoque Integral, puesto que si bien sería deseable que todos los actores representados disfrutaran del mismo poder e influencia en la toma de decisiones manteniendo su independencia, la realidad pone de manifiesto que serán los actores que más aporten en términos humanos y materiales los que mayor peso tendrán en la toma de decisiones y en la consecución de la operación.
7. En séptimo lugar, el experimento no logró resolver ninguna de las incógnitas referentes a las relaciones que deben establecerse entre la Coalición que interviene y las autoridades locales en caso de no ser legítimas, puesto que ello podría reforzar y legitimar su poder una vez resuelta la crisis. Por lo tanto, no sólo será necesario lograr un cierto equilibrio entre las estructuras de poder de facto y las nuevas estructuras de poder legítimas; sino que toda intervención en un Estado débil, en descomposición o fallido requeriría de la participación activa de representantes de las Naciones Unidas y de las organizaciones regionales. Dada su importancia, el apoyo del Estado donde se desarrollará la operación se exploró en el MNE6 y está siendo estudiado por la Alianza Atlántica.
8. En último lugar, el experimento volvió a poner de manifiesto la vital importancia de implicar, desde el primer momento y en todos los niveles, a la población nativa y proceder al rápido desarrollo de capacidades locales (*local ownership*) para evitarlo y como ha sucedido infinitas veces a lo largo de la historia y las experiencias recientes han vuelto a demostrar que la operación se dilate excesivamente y para garantizar la estabilidad sostenida del escenario pasada la crisis (Yuste, 2010). Hoy en día, estos elementos que han sido profundizados en el MNE6 se estiman vitales para acometer cualquier opera-

ción de gestión de crisis (Gvosdev & Reveron, 2010; Reich, 2006).

Este conjunto de hallazgos, junto con las experiencias adquiridas en Afganistán e Iraq, las lecciones aprendidas de las operaciones de gestión de crisis recientes y los avances nacionales e internacionales en la integración de capacidades civiles-militares, alentaron a los responsables del MNE5 a proponer un conjunto de principios generales que deberían guiar el empleo del Enfoque Integral a la gestión de crisis complejas (Lindley-French, Cormish, & Rathmell, 2010; VV.AA., 2009, III/6-III-10):

- *Unidad de Esfuerzo*. Cualquier operación deberá arrancar con un exhaustivo análisis de la situación en la que todos los implicados puedan estar representados; seguir con la definición de unos objetivos realistas, alcanzables y compartidos – en la medida de lo posible – entre todos los actores; y finalizar con una implementación flexible y una evaluación coordinada de la operación.
- *Propiedad (ownership)*. El país o la región donde se realizará la intervención debe considerarla como propia y encaminada a su bienestar, pues es su población la última responsable del éxito y la máxima beneficiarios de la misma.
- *Capacidad local*. Cualquier intervención exterior debe priorizar 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 vital realizar acciones de impacto (mejora de la seguridad, las infraestructuras o los servicios sociales básicos) que proporcionen resultados visibles y patentes, a la par que sostenibles.
- *Flexibilidad, pro-actividad y prevención*. Es vital integrar, combinar y secuenciar las acciones realizadas y los efectos conseguidos

por los distintos instrumentos del potencial nacional e internacional.

- *Armonización de los objetivos y los recursos disponibles.* El Enfoque Integral debe facilitar la definición de una situación final deseada clara y realista, unos objetivos estratégicos alcanzables en tiempo, espacio y forma, y enlazarlos con unos recursos adecuados y suficientes.
- *Análisis de las raíces del conflicto.* En la medida de lo posible, el Enfoque Integral debe abordar las raíces de la crisis para garantizar una resolución satisfactoria y duradera de la misma.
- *Liderazgo civil.* El Enfoque Integral es una herramienta para la gestión de crisis bajo liderazgo civil en la que participan distintos tipos de actores con el fin de alcanzar la coherencia en la resolución de crisis complejas.
- *Implicación vertical en los niveles de conducción.* El Enfoque Integral requiere que los distintos actores se impliquen desde el primer momento al más alto nivel, y en la medida de lo posible antes de que ésta estalle.
- *Diálogo continuo y activo.* Cualquier plan de acción realista bajo los auspicios del Enfoque Integral demanda un diálogo activo y un flujo de información efectivo entre los gobiernos, organizaciones internacionales, ONGs y el sector privado.
- *Enfoque Regional.* Los intereses, inquietudes y necesidades de los países afectados deben ser tenidos en cuenta y verse reflejados en el plan para la intervención.
- *Planeamiento continuo, concurrente, ágil y flexible* para garantizar una rápida y efectiva adaptación de todos los actores implicados en la intervención a los cambios de situación propios de las operaciones de gestión de crisis.

Conclusiones

Fundamentado en el método científico, el Desarrollo y Experimentación de Conceptos se ha convertido en una importante herramienta para el diseño, desarrollo y obtención de nuevas capacidades militares. Adoptado por muchos países de nuestro entorno como una sencilla y eficaz forma para la solución de problemas operativos y la generación de capacidades, es en el ámbito multinacional donde la experimentación militar ha cobrado mayor sentido, siendo su máxima expresión la serie de Experimentos Multinacionales que han tenido lugar entre los años 2001 y 2013.

Diseñados inicialmente para resolver problemas limitados de tipo operativo, los MNE han evolucionado hacia la búsqueda de soluciones a cuestiones más complejas y de alcance más general, como pueden ser la gestión de crisis multidimensionales en escenarios de emergencia humanitaria (MNE5); la estabilización post-conflicto en ambientes de violencia insurgente (MNE6); el libre acceso a los bienes globales (MNE7) o el acceso conjunto-combinado a cualquier escenario del globo (MCDC).

Este trabajo ha centrado su interés en el MNE5, y más concretamente en el concepto de Enfoque Integral que se experimentó allí entre 2006 y 2008. Proyectado en paralelo a las concepciones británica, francesa, estadounidense, finlandesa, sueca, aliada o europea, el *Comprehensive Approach* aquí propuesto era más ambicioso, inclusivo y eficaz que las iniciativas nacionales (orientadas a mejorar la coordinación interna de los ministerios y agencias implicadas en la respuesta a crisis) e internacionales (proyectadas para mejorar las relaciones entre organizaciones internacionales).

A pesar de que el experimento reveló las carencias, limitaciones y lagunas del enfoque propuesto – tal y como era de esperar al tratarse de un concepto en proceso de validación – sí permitió validar todas y cada una de las hipótesis de partida. Es por esta razón que las enseñanzas del MNE5 han sido esenciales para el desarrollo conceptual y la implementación real del Enfoque Integral como eje articulador de la acción nacional e internacional en la gestión de crisis complejas.

Referencias

- AAS, J. & Bergene, T. (2004). *Guiding experimentation efforts in support of transformation*. Oslo: Norwegian Defence Research Establishment.
- Agoglia, J., Dziedzic, M. & Sotirin, B. (2010). *Measuring progress in conflict environments (MPICE): A metrics framework for assessing conflict transformation and stabilization*. Washington DC: United States Institute for Peace.
- Alberts, D. & Hayes, R. (2005). *Campaigns of experimentation*. Washington DC: Command & Control Research Program.
- Alberts, D. & Hayes, R. (2002). *Code of best practice for experimentation*. Washington DC: Command & Control Research Program.
- Bagayoko, N. y Kovacs, A. (2007), *La gestion interministérielle des sorties de conflits*, Paris: Sciences Sociales de la Défense.
- Bensahel, N., Olikier, O. y Peterson, H. (2009). *Improving capacity for stabilization and reconstruction operations*. Santa Monica (CA): RAND Corporation.
- Calduch, R. (2012). *El Enfoque multidisciplinar a los conflictos híbridos*. Madrid, España: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
- Colom, G. (2011). La evolución de la concepción operativa basada en efectos. *Política y Estrategia*, 117, p.66-88.
- Cornish, S. & Glad, M. (2008). *Civil-Military Relations: No room for humanitarianism in Comprehensive Approaches*. Oslo: Norwegian Atlantic Committee.
- De Carvalho, B. y Aune, I. (2010). Assessing complex peace operations, some considerations of methodology and procedure. *NUPI Working Paper 782*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- De Coning, C. (2007). Integrated planning and coordination in complex peacebuilding operations. En C. Ankersen (ed.). *Civil-Military cooperation in post-conflict operations. Emerging theory and practice*, Londres: Routledge, p.52-74.
- Ekenstierna, C. et al. (2011). *CD&E method description*. Enköping: Swedish Armed Forces Joint Concept Development & Experimentation Centre.
- Fojón, E. (2011). La transformación de las Fuerzas Armadas y los Experimentos Multinacionales. *Documento de Opinión del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 3. Madrid. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEO03-2011TransformacionFASMDE.pdf
- Gehman, H. y Dubik, J. (2004). Military transformation and joint experimentation: Two views from above. *Defense Horizons*, 46. s. n. Recuperado de www.ndu.edu/CTNSP/doc/Uploaded/DH46.pdf
- Gvosdev, N. & Reveron, D. (2010). Waging war, building states. *Policy Review*, 163, p. 29-42.
- Hannan, M (2005). Operational Net Assessment: a Framework for Social Network Analysis. *IOSphere*. 3, p. 27-32.
- Kapstein, E. (2010). Do Three Ds Make an F? The limits of defense, diplomacy and development. *Prism* 1(3): p. 21-26.
- Kass, R. A. (2006). *The logic of warfighting experiments*. Washington DC: CCRP Publication series.
- Lindley-French, J., Cormish, P. & Rathmell, A. (2010). *Operationalizing the comprehensive approach*. Londres: Chatham House.
- Nato Standardization Agency (2010). *AAP-6 glossary of terms and definitions*. Bruselas: Organización del Tratado del Atlántico Norte.
- Neal, D. & Wells, L. (eds.) (2011). *Capability development in support of comprehensive approaches. Transforming international civil-military interactions*. Washington DC: National Defense University.

- Pareja, I. & Colom, G. (2008), El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales. *Análisis del Real Instituto Elcano 115*, s. n.
- Patrick, S. y Brown, K. (2007). *Greater than the sum of its parts? Assessing "whole-of-government approaches" to fragile states*. Nueva York: Lynne Rienner.
- Reich, H. (2006). Local Ownership" in conflict transformation projects. Partnership, participation or patronage?. *Occasional Paper, 27*, Berlin: Berghof Center for Constructive Conflict Management.
- Rintakoski, K. y Autti, M. (2008). *Comprehensive Approach: Trends, challenges and possibilities for cooperation in crisis prevention and management*, Helsinki: Ministry of Defence.
- Usjcom J9 Concepts Division (2005). *The Comprehensive Approach: A conceptual framework for MNE5*, Suffolk: United States Joint Forces Command.
- Vega, E. (2010), *Operaciones militares de gestión de crisis: tipos, evolución y características*, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.
- VV.AA. (2009), *Key elements of a Comprehensive Approach: A compendium of solutions*, Suffolk: United States Joint Forces Command.
- VV.AA. (2008), *Multinational Experiment 5 (MNE5): Report of synthesized findings*, Suffolk: United States Joint Forces Command.
- VV.AA. (2006), *Guide for understanding and implementing defense experimentation*, Ottawa, Japon: The Technical Cooperation Program.
- Yuste, P. (2010), *Estabilización y contrainsurgencia como la lucha por la legitimidad: un modelo para la construcción de Estados*. DERI Working Papers 01/2009, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Zimmerman, D. (2004). Understanding the standing joint force headquarters. *Military Review*, 84, p. 28-32.