

# EXPERIMENTACIÓN MILITAR Y TRANSFORMACIÓN LOS HALLAZGOS DEL EXPERIMENTO MULTINACIONAL 5

La experimentación –bien sea en forma de juegos de guerra, simulación o ejercicios sobre el terreno– ha sido tradicionalmente un importante factor para la innovación y mejora de las capacidades militares en tiempo de paz. En los últimos años ésta se ha sistematizado, racionalizado y ampliado hasta desembocar en el Desarrollo y Experimentación de Conceptos (*Concept Development & Experimentation* – CD&E), considerado como un valioso método para identificar y desarrollar nuevas capacidades militares y apoyar los procesos de Transformación de las fuerzas armadas<sup>1</sup>.

El CD&E emplea el método científico – y más concretamente el empírico-deductivo<sup>2</sup> – para explorar soluciones a los problemas operativos observados durante la conducción de las operaciones o nuevos requerimientos identificados por los estudios de prospectiva estratégica que tanto han proliferado desde el fin de la Guerra Fría. Aunque muchos países de nuestro entorno están realizando proyectos nacionales de CD&E para satisfacer sus necesidades específicas, el grueso de la experimentación militar se está realizando en el ámbito multinacional, bien en el seno de la Alianza Atlántica o mediante el grupo constituido a tal fin para realizar los denominados Experimentos Multinacionales (*Multinational Experiments* – MNE).

Impulsados por el Mando Conjunto de Fuerzas estadounidense, los MNE arrancaron como un selecto foro para desarrollar nuevos conceptos que optimizaran la interoperabilidad de los ejércitos participantes. El primer experimento se celebró en 2001, cuando Australia, Alemania, Estados Unidos y Gran Bretaña ensayaron 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* – SJFHQ). El segundo experimento se realizó en 2003 y contó con la participación de Canadá y la Alianza Atlántica para implementar la 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 SJFHQ. En 2004, Francia se unió al grupo y arrancó el tercer MNE para explorar conceptos y herramientas que sirvieran para apoyar el planeamiento de las Operaciones Basadas en Efectos (EBO). Un año después, Finlandia y Suecia se sumaron al grupo para participar en el MNE4, que continuó estudiando las EBO desde una perspectiva más general, analizando los distintos aspectos relacionados con su análisis, planeamiento, ejecución y evaluación.

Mientras se estaba desarrollando el MNE4, Afganistán e Irak no sólo parecían poner 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 CIMIC; sino también la falta de coordinación entre los actores militares y civiles en los planos estratégico, operacional y táctico. Esta realidad 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<sup>3</sup>, buscaba obtener nue-



**Guillem Colom Piella**  
Doctor en seguridad  
internacional

vos conceptos y capacidades susceptibles de conseguir una relación efectiva y duradera entre las agencias, naciones y organizaciones en el análisis, planeamiento, ejecución y evaluación de una operación multinacional de gestión de crisis. En otras palabras, este experimento pretendía avanzar en el desarrollo de un Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) a la gestión de crisis complejas<sup>4</sup>.

El MNE5 arrancó en el año 2006 con la participación de un nutrido grupo de países entre los que se hallaba España, que a partir de entonces ha colaborado en el MNE6 para experimentar sobre el Enfoque Integral en escenarios de guerra irregular y el MNE7 – actualmente en desarrollo – para estudiar métodos y medios para garantizar el acceso a los bienes comunes globales (*Global Commons*)<sup>5</sup>.

como su armonización para apoyar al desarrollo del Enfoque Integral. Entre todas las áreas de experimentación propuestas, tres de ellas fueron consideradas como fundamentales para la configuración de este concepto (el proceso de planeamiento multinacional estratégico interagencias; el planeamiento cooperativo para la implementación y la evaluación cooperativa de la implementación; mientras que el resto (marco tecnológico para el intercambio de información; arquitectura técnica para la distribución de la información; desarrollo del conocimiento; operaciones de información, estrategia informativa; logística multinacional u operaciones basadas en efectos) se estimaron secundarias y fueron empleadas como complemento y apoyo a las primeras. Conociendo estos elementos, a continuación se de-



**Y** 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, 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.

Este escenario permitió a los participantes organizar sus propias áreas de trabajo, lo que garantizó tanto la consecución de sus proyectos específicos

tallarán las áreas fundamentales puesto que son esenciales para el desarrollo del Enfoque Integral.

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 interagencias. Originalmente planteado en 2003 para definir la coordinación interministerial durante todo el ciclo de respuesta a crisis<sup>6</sup>, esta idea partía de la siguiente hipótesis: 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 consul-

tas con otros actores 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 se fundamentó 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 ella 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.

**A**unque 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 de 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 revelar que el interés particular, la desconfianza entre los actores y las prerrogativas nacionales continuarían siendo los principales escollos para 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.

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 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 inte-



gruencia en un marco multinacional que, contando con el apoyo de las organizaciones internacionales, gubernamentales y ONG participantes en la gestión de la crisis, coordinara los programas y actividades sectoriales (seguridad, gobernanza, desarrollo, ayuda humanitaria, sanidad, asistencia económica) de los contribuyentes.

El área de planeamiento abordó este proceso en el nivel operacional y se enfocó a la consecución de resultados, apoyándose para ello en el malogrado Enfoque Basado en Efectos (*Effects-Based Approach to Operations* – EBAO) desarrollado por OTAN y cancelado en el año 2010.

Además, el CIP/CIME propuso crear 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 – para acomodarla a la realidad operativa sobre el terreno. Una vez asumida la estrategia, éste actuaría como foro de coordinación de las 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 adoptaran unos estándares de medida comunes, exhaustivos y permanentes, sino que intentaron aplicar, sin demasiado éxito, la métrica *Measuring Progress In Complex Environments* (MPICE), desarrollada para evaluar la marcha de los conflictos afgano e iraquí<sup>7</sup>.

A lo largo del experimento se pudieron constatar las cualidades formales 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, también se observó de la existencia de actores –tanto internos como externos a la coa-

lición– que si bien pretendían 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 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; y 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.

En conclusión, el MNE5 sirvió para identificar en un entorno simulado los principales problemas que dificultan la gestión de crisis complejas; reunir en un mismo foro a representantes de agencias gubernamentales, organismos internacionales, ONGs y expertos para debatir libremente sobre sus responsabilidades en intervenciones de este tipo; y experimentar con nuevos conceptos, métodos y dinámicas que deberían integrarse en los modelos de resolución de crisis con el fin de minimizar las soluciones *ad hoc* y estrechar los lazos de cooperación entre los distintos actores interesados en su resolución para que no se reproduzcan los errores pasados o las dantescas situaciones de Afganistán, Iraq o Libia.

Mientras las conclusiones parciales del MNE5 se demostraron fundamentales para elaborar el informe sobre Enfoque Integral que el expresidente finlandés Martti Ahtisaari presentó en el *Comprehensive Approach Seminar* de 2008<sup>8</sup>; los resultados finales del experimento se publicaron en el siguiente año<sup>9</sup>. Este documento contiene los conceptos finales y los principales productos 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.

**D**icho esto, a continuación se presentarán algunos de los principales hallazgos del experimento y los elementos más importantes para la eficaz implementación de un Enfoque Integral que todavía no han sido adoptados por ningún actor ni tampoco han sido empleados en ningún escenario real:

1. El experimento ha revelado la extrema importancia de identificar a todos los actores implicados y con intereses en la crisis, puesto que ello

facilitará la constitución de la coalición; permitirá adelantar los retos que ésta deberá superar cuando proceda a la gestión de la crisis y permitirá establecer las posibilidades de colaboración entre los actores internos y externos de la coalición.

2. Se ha demostrado la necesidad de imponer una metodología, procesos, estándares e indicadores comunes para todos los participantes y aplicables en todas las fases de la operación para conocer el progreso de la misma. Aunque el experimento 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 lograr 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. La información y su manejo se revelan esenciales para la configuración del Enfoque Integral. Por un lado, aunque el MNE5 validó la efectividad de las arquitecturas técnicas propuestas para la gestión e intercambio de información entre los actores y demostró que puede obtenerse una información de gran calidad mediante el intercambio fluido de la misma entre todos los actores, también expuso las reticencias existentes entre los actores gubernamentales y humanitarios a la hora de compartir conocimientos, o las trabas legales en relación al intercambio de información. 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 lo posible– los intercambios de información entre ellos.

4. El MNE5 ha expuesto la importancia de implementar una estrategia informativa que, fundamentada en la emisión de mensajes coherentes a la opinión pública doméstica e internacional, presente los objetivos, medios y evolución real de la intervención. El valor añadido de esta área de análisis ha sido tal que no sólo ha constituido uno de los principales temas a tratar en el MNE6, sino que a fecha de hoy constituye una de las nuevas áreas de la transformación militar aliada<sup>10</sup>.

5. Aunque el concepto de Enfoque Integral propuesto en el MNE5 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 natu-

ral de esta enfoque son la diplomacia, la defensa y el desarrollo. Y es que mientras éstos pueden concertar sus actividades, los actores humanitarios buscan mantener su imparcialidad e independencia, por lo que son reticentes en participar en cualquier Enfoque Integral<sup>11</sup>. No obstante, ninguna de las concepciones en desarrollo –incluida la propuesta por la *Estrategia Española de Seguridad*, que parece identificar esta idea con la coordinación interministerial– plantean un *Comprehensive Approach* realmente integral.

6. 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 tal relación. Igualmente, el experimento también ha desvelado 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. 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, solución que 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. Dado su valor, este elemento se exploró en el MNE6 y está siendo estudiado por la Alianza Atlántica y la Unión Europea.

8. El experimento volvió a manifestar la vital importancia de implicar, desde el primer momento y a todos los niveles, a la población nativa y proceder al rápido desarrollo de capacidades locales para evitar que la operación se dilate excesivamente y para garantizar la estabilidad sostenida del escenario pasada la crisis. Hoy en día, estos elementos –tal y como se ha observado en Afganistán o Iraq– se estiman vitales para acometer cualquier operación de gestión de crisis<sup>12</sup>.

**E**n conclusión, fundamentado en el método científico, el CD&E se ha convertido en una importante herramienta para diseñar, desarrollar y obtener nuevas capacidades militares. Adoptado por muchos países de nuestro entorno como una sencilla y eficaz forma para la solu-





ción 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 MNE.

Diseñados inicialmente para resolver problemas limitados de tipo operativo, los MNE evolucionaron 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; la estabilización post-conflicto en ambientes de violencia insurgente o el libre acceso a los bienes comunes globales.

**P**royectado en paralelo a las concepciones británica, francesa, estadounidense, finlandesa, sueca, aliada o europea, el Enfoque Integral propuesto en el MNE5 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 las organizaciones). Y 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 desarrollo– sí permitió validar todas y cada una de las hipótesis de partida.

Las enseñanzas del Experimento Multinacional 5 podrían haber servido para guiar el desarrollo, facilitar la implementación y anticipar las limitaciones del Enfoque Integral. Sin embargo, ni las concepciones propuestas ni las operaciones recientes han tomado en cuenta estos descubrimientos, por lo que los Enfoques Integrales a la gestión de crisis continúan siendo magníficos conceptos teóricos sin ninguna aplicación práctica. ■

<sup>1</sup>GEHMAN, Harold W. y DUBIK, James: "Military Transformation and Joint Experimentation: Two Views from Above", *Defense Horizons* Nº 46 (Diciembre 2004).

<sup>2</sup>VV.AA., *Guide for Understanding and Implementing Defense Experimentation*, Ottawa: TTCP, 2006, p. 7.

<sup>3</sup>VV.AA., *Multinational Experiment 5 (MNE5): Report of Synthesized Findings*, Suffolk, USJFCOM, 2008, p. 12.

<sup>4</sup>PAREJ, Iñigo y COLOM, Guillem: "El Enfoque Integral (Comprehensive Approach) a la gestión de crisis internacionales", *Análisis del Real Instituto Elcano* Nº 115 (septiembre 2008).

<sup>5</sup>AGOGLIA, John, DZIEZDIC, Michael y SOTIRIN, Barbara (eds.): *Measuring Progress in Conflict Environments (MPICE) – A metrics framework for assessing conflict transformation and stabilization*, Washington DC, USIP: 2010.

<sup>6</sup>RINTAKOSKI, Kristiina y AUTTI, Mikko (eds.): *Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, Helsinki: CMI, 2008.

<sup>7</sup>VV.AA., *Key Elements of a Comprehensive Approach: A Compendium of Solutions*, Suffolk: USJFCOM, 2009.

<sup>8</sup>REICH, Hannah "Local Ownership" in *Conflict Transformation Projects. Partnership, Participation or Patronage?*, Berlin: Berghof, 2006.