
ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL DEL ENFOQUE INTEGRAL ALIADO

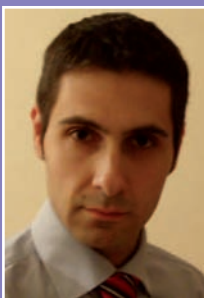
Al terminar la Guerra Fría, muchos conflictos que habían permanecido ocultos tras la política de bloques estallaron con toda su virulencia y obligaron a la Comunidad Internacional a intervenir militarmente en su resolución. Desde entonces, el grueso de las operaciones de gestión de crisis se han llevado a cabo en un entorno multinacional, han contado con la participación de múltiples actores con cometidos, agendas, objetivos y recursos muy dispares, y han requerido el empleo concertado de una amplia gama de acciones de tipo político, económico, informativo, humanitario, policial o militar.

Y es que la experiencia acumulada de la participación de la Comunidad Internacional en la resolución de conflictos en América Latina, África Subsahariana, Continente Asiático, los Balcanes, Afganistán o Iraq, no sólo ha revelado la enorme dificultad que entraña la gestión de estas crisis que presentan una formidable complejidad; sino también ha puesto de manifiesto la necesidad de concertar las estrategias, capacidades y acciones de todos los actores inmersos en la crisis desde el primer momento y al más alto nivel, compartiendo –en la medida de lo posible– información, situación final deseada, objetivos estratégicos, planeamiento operativo y gestión de recursos¹. Esta coordinación debe abarcar desde el nivel estratégico al táctico y realizarse en todas las fases de la operación, desde su concepción política inicial y posterior planeamiento operativo hasta su ejecución sobre el terreno y final evaluación.

Ello debe permitir que los actores participantes en la gestión de crisis puedan disponer de un procedimiento de concertación abierto e inclusivo que garantice la contribución y la presencia de todos los actores interesados; transparente porque todos puedan conocer de antemano el funcionamiento del proceso de toma de decisiones, planeamiento y evaluación; ágil porque no existan mecanismos de bloqueo y realista porque los objetivos a lograr en la operación de gestión de crisis dependan de las prioridades y de los medios compartidos durante la fase de concertación.

Aunque este procedimiento no puede garantizar un resultado satisfactorio a la gestión de crisis complejas, sí que podrá evitar muchos de los errores cometidos en las operaciones pasadas: como la definición de objetivos demasiado ambiciosos e inalcanzables; la improvisación en los planteamientos operativos; la rivalidad institucional entre los distintos participantes; la creación de estructuras para la gestión de crisis redundantes; la dispersión de recursos o la exclusión de ciertos actores clave en el proceso de toma de decisiones².

Esta nueva fórmula para acometer la gestión de crisis fundamentada en la armonización de los objetivos, estrategias y acciones de los distintos actores, a todos los niveles, planos y fases de la misma y adoptada por los países de nuestro entorno y por organizaciones como las Naciones Unidas o la Unión Europea y la Alianza Atlántica, recibe genéricamente el nombre de Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*)³.



Guillem Colom Piella
Doctor en seguridad internacional



Julio Gómez Méndez

Desde mediados del año 2006, la OTAN está inmersa en la definición de un Enfoque Integral susceptible de adaptarse a las particularidades de esta organización. Concebido para mejorar sus propios instrumentos de gestión de crisis no-Artículo 5, ampliar su cooperación con el resto de actores implicados en la resolución de conflictos e incrementar su capacidad para prestar apoyo militar a las labores de estabilización y reconstrucción, el Enfoque Integral se ha convertido en una de las principales apuestas de futuro de la Alianza Atlántica.

A pesar de hallarse todavía en desarrollo, esta iniciativa que busca facilitar la gestión de crisis complejas en un entorno multinacional e interagencias ya está siendo implementada en Afganistán –bien en apoyo a las operaciones de contrainsurgencia o las labores de estabilización⁴– y ha logrado situarse en un puesto muy destacado dentro del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza. Sin embargo, todavía existen profundas discrepancias internas en relación a la naturaleza, alcance, funcionamiento o características definidoras del Enfoque Integral aliado; lo que está complicando su articulación teórica, dilatando su implementación práctica y entorpeciendo las labores de estabilización, apoyo militar a la reconstrucción y de lucha contra la insurgencia realizadas por la Alianza en Afganistán.

A grandes rasgos, puede afirmarse que la OTAN empezó a plantearse la necesidad de mejorar la coherencia entre sus acciones militares y las labores civiles realizadas por otros actores a raíz de su participación en los Balcanes, un conflicto que no sólo puso de manifiesto la enorme falta de coordinación entre los actores civiles –fuera cual fuera su procedencia– y la Alianza, sino también las enormes carencias de ésta en materia de gestión de crisis, estabilización y apoyo militar a la reconstrucción post-conflicto.

Por esta razón, en 2001 el Comité Militar aliado publicó la directiva MC-411/1 (*Military Policy on Civil Military Co-operation*) que presentaba la postura de la Alianza Atlántica en materia de cooperación civil-militar (CIMIC). Este trabajo estaba orientado principalmente a las unidades sobre el terreno y, aunque establecía medidas y procedimientos para coordinar *ad-hoc* las distintas actividades, también vislumbraba un cierto hermetismo de lo militar frente a lo civil, pues consideraba estas labores ajenas a la organización y algo externo a gestionar exclusivamente sobre el terreno sin que fuera necesario institucionalizar otras medidas más ambiciosas. No obstante, este documento

sentó las bases teóricas para la publicación, en el año 2003, del AJP-9 (*NATO Civil-Military Coordination*), el principal trabajo doctrinal de la OTAN en materia de cooperación CIMIC.

La formalización y codificación del CIMIC supuso un gran paso adelante en la coordinación entre la actividad militar aliada y las acciones realizadas por el resto de actores civiles en el teatro de operaciones. Sin embargo, las autoridades políticas y militares aliadas pronto estimaron conveniente crear otros mecanismos más ambiciosos y efectivos que la mera colaboración civil-militar sobre el terreno; siempre que ello ni desvirtuara la naturaleza político-militar de la OTAN ni tampoco traspasara los límites fijados por la Guía de Política General (*Comprehensive Political Guidance*), que descartaba expresamente que la Alianza Atlántica pudiera desarrollar capacidades específicas para fines civiles siguiendo los pasos iniciados por la Unión Europea⁵.

La Visión Estratégica (*Bi-SC Strategic Vision*)⁶ de agosto de 2004 fue el primer trabajo en identificar esta necesidad. Realizada conjuntamente por los recién creados Mando Aliado de Operaciones y el Mando Aliado de Transformación para presentar su punto de vista sobre cómo podría ser el entorno global futuro en el que operaría la OTAN, la Visión Estratégica exponía que ninguna crisis en cuya gestión participara la Alianza Atlántica podría resolverse aplicando el poder militar de forma aislada; y que solamente si ésta utilizaba todos los instrumentos a su disposición y cooperaba activamente con otros actores internacionales relevantes – caso de las Naciones Unidas, la Unión Europea o la OSCE – podría solventar la crisis de forma estable y duradera.

Estos planteamientos fueron ratificados cuatro meses después en la Cumbre de Estambul, donde también nació el compromiso político para desarrollar una nueva manera de concebir, planear y conducir las operaciones militares aliadas que diera respuesta a estos nuevos requerimientos. El resultado fue el Enfoque Basado en Efectos (*Effects Based Approach to Operations* – EBAO), una nueva concepción operativa derivada de las Operaciones Basadas en Efectos (*Effects Based Operations* – EBO) estadounidenses y en la que todos los instrumentos del potencial aliado se combinarían para actuar de manera integrada y coherente con objeto de resolver cualquier crisis de forma rápida, eficaz y conforme a los intereses aliados.

El desarrollo conceptual del EBAO fue asignado al Mando Aliado de Transformación, que presentó dos borradores del Conceptos para las Operaciones Futuras de la Alianza (*Concepts for Alliance Future Joint Operations* – CAFJO), un documento que delineaba el catálogo de capacidades necesarias para enfrentarse a los retos del tercer milenio y enmarcaba teóricamente el Enfoque alia-

do Basado en Efectos. Sin embargo, ante la imposibilidad de lograr el consenso requerido para aprobar el documento, el Comité Militar optó por desarrollar el EBAO en dos fases: una inicial orientada a definir militarmente el concepto y otra posterior para crear un documento estratégico similar al CAFJO.

Después de férreas discusiones entre las delegaciones nacionales sobre el alcance e implicaciones del EBAO, a mediados de 2006 el Comité Militar aprobó por silencio este concepto, definido como “...la aplicación coherente e integral de los distintos instrumentos del potencial aliado que, junto con la cooperación con actores ajenos a la OTAN, creará los efectos precisos para alcanzar los objetivos planeados, logrando así la situación final deseada por la Alianza”⁷; y procedió a su desarrollo e implementación con la creación de un grupo de trabajo con representantes de ambos mandos estratégicos para integrar el EBAO en la doctrina militar aliada.

Sin embargo, fue precisamente en esta coyuntura cuando empezó a configurarse el Enfoque Integral⁸. Mientras se estaba articulando el EBAO, en abril de 2006 un grupo de siete países liderados por Dinamarca presentaron el proyecto de Planeamiento y Acción Concertados, una iniciativa que pretendía favorecer la coordinación de los medios militares y civiles a disposición de la Alianza con otros actores internacionales relevantes en materia de gestión de crisis.

Considerada inicialmente como la vertiente civil del EBAO, el Planeamiento y Acción Concertados se convirtió en el gran compromiso político de la Cumbre de Riga de 2006. No obstante, aunque los Jefes de Estado y Gobierno urgieron a la Alianza a desarrollar e implementar en su seno esta nueva iniciativa para la gestión de crisis no-Artículo 5 con la mayor celeridad posible, se necesitaron dos años para definir un Concepto que detallara las dimensiones interna y exterior del Enfoque Integral aliado y acordar un Plan de Acción que orientara su aplicación práctica⁹. Estos progresos –nuevos procedimientos para el planeamiento y la conducción integrada de operaciones, planes de adiestramiento y educación conjuntos, medidas prácticas para el refuerzo de la cooperación con otros actores o el desarrollo de una política de comunicación integral– fueron expuestos en la Cumbre de Bucarest de 2008 y consiguieron la aprobación unánime de los líderes políticos aliados, en cuya declaración final alentaron a sus responsables para que





Julían Vicente Ercoinas

continuaran desarrollando esta propuesta. Sin embargo, esta fantástica acogida obviaba que los trabajos presentados no habían logrado los hitos propuestos inicialmente y que su inmadurez teórica, su ambiguo contenido conceptual y su completa indefinición práctica continuaban lastrando el desarrollo, impidiendo la implementación y entorpeciendo la aplicación del Enfoque Integral aliado en el teatro afgano¹⁰.

A pesar de que esta iniciativa estaba tropezando con más obstáculos de los inicialmente previstos, en la Cumbre de Estrasburgo-Kehl de 2009, los jefes de Estado y Gobierno volvieron a reconocer los esfuerzos realizados en la definición, articulación e implementación del Enfoque Integral. También aplaudieron la nueva estrategia de la Alianza para Afganistán que, fundamentada en la aplicación

práctica de este enfoque, pretendía articular el esfuerzo aliado en los planos político, militar y civil para incrementar la efectividad de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) y estrechar su colaboración con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA) para pacificar el país. Finalmente, las autoridades políticas animaron a la OTAN a dotarse de capacidades para *producir efectos* en labores de estabilización y reconstrucción¹¹, una declaración de intenciones que abría la puerta al desarrollo de capacidades específicas para fines civiles –contraviniendo lo acordado cuatro años atrás en la Guía de Política General– y a la participación activa de la Alianza Atlántica en labores de estabilización y reconstrucción de Estados.

En otras palabras, el Enfoque Integral –una iniciativa patrocinada por una OTAN ávida por mantener su razón de ser y presentada ante la opinión pública euro-atlántica como la gran iniciativa para adaptar el funcionamiento, estructura y capacidades de la Alianza a los retos del tercer milenio– sustituyó *de facto* al EBAO como foco de interés y eje de los debates político-militares sobre el futuro de la Alianza. A pesar de que la estructura militar continuó avanzando en la definición del concepto (se elaboró un manual predoctrinal, se integró esta filosofía en el nuevo proceso de planeamiento operativo y se desarrollaron herramientas informáticas para facilitar su planeamiento, conducción y evaluación), este enfoque tenía los días contados.

La estocada final al EBAO como filosofía operativa y pilar conceptual del proceso de transformación militar aliado fue perpetrada por el Comandante del Mando de la Fuerza Conjunta estadounidense (*U.S. Joint Forces Command – JFCOM*), el general James N. Mattis, que hasta septiembre de 2009 también ostentaba el cargo de Jefe del Mando Aliado de Transformación. Y es que poco después de su nombramiento como líder de la transformación militar estadounidense, Mattis emitió una circular en la que instaba a los tres ejércitos a abandonar las EBO puesto que las campañas afgana, iraquí y libanesa habían hecho patente las limitaciones de este enfoque (la confusión que generaban estos sofisticados conceptos en el planeamiento y conducción de las

operaciones; su convicción en la posibilidad de conocer el funcionamiento de la sociedad, comprender el comportamiento humano y predecir las acciones y reacciones del adversario; su excesiva complejidad teórica y determinismo efectivo, su total incapacidad para proporcionar al mando una respuesta clara, concisa y oportuna de las acciones a realizar en cada situación)¹². Aunque el general Mattis subrayaba que esta decisión no debía extrapolarse al EBAO porque a pesar de las enormes similitudes entre ambos términos, el concepto americano y el aliado eran sensiblemente distintos, el rechazo de Estados Unidos al Enfoque Basado en Efectos lastraría indefectiblemente el futuro del EBAO de la Alianza Atlántica.

A pesar de esta desfavorable coyuntura, las autoridades militares aliadas trataron de revitalizar el EBAO. Para ello, no sólo intentaron presentar esta idea como la vertiente militar del Enfoque Integral o promover una Filosofía Basada en Efectos (*Effects Based Thinking*) que refinara el cuerpo doctrinal aliado y mejorara el proceso de planeamiento en los niveles estratégico y operacional; sino también lanzar una nueva terminología –Capacidad Integral para el Planeamiento y Conducción de Operaciones (*Comprehensive Operations Planning and Execution Capability*)– que acentuara la integración de los distintos instrumentos del potencial aliado y abandonara cualquier posible relación con el malogrado EBO estadounidense.

Sin embargo, este conjunto de iniciativas sirvieron de muy poco y el EBAO fue finalmente desterrado de la jerga aliada a principios de 2010 con la presentación de un informe en el que los dos mandos estratégicos resolvían abandonar el concepto. De esta idea solamente se mantendría la Filosofía Basada en Efectos con objeto de informar el desarrollo del Enfoque Integral y facilitar la comprensión política de la complejidad que entraña cualquier proceso de planeamiento operativo; y la idea de *efecto* que se empleará para identificar los objetivos a lograr en los niveles estratégico y operacional. El resto de los elementos relacionados con el Enfoque aliado Basado en Efectos desaparecerán y la transformación militar de la OTAN –un proceso vagamente definido y mal implementado, falto de liderazgo, carente de guía estratégica e incapaz de proveer las capacidades militares necesarias para satisfacer los cometidos presentes y futuros– habrá perdido el que era *de facto* su principio fundamental.

Sin embargo, la desaparición del EBAO de la agenda aliada determinó la consolidación definitiva del Enfoque Integral como pilar de la gestión civil-militar de crisis no-Artículo 5 y su configuración como uno de los pilares de su transformación política y militar. En efecto, en la pasada Cumbre de Lisboa, celebrada en la capital lusa en noviembre de 2010, el *Comprehensive Approach* se al-

zó como el nuevo paradigma para la gestión de crisis complejas y en uno de los fundamentos teóricos del Concepto Estratégico “Compromiso Activo, Defensa Moderna”.

Y para avanzar en la definición e implementación del Enfoque Integral, durante la Cumbre se acordó proceder al desarrollo de “...una capacidad civil apropiada pero modesta”¹³ con el objeto de generar los medios civiles necesarios para la conducción de cualquier operación integrada y garantizar la colaboración de la Alianza con los actores civiles en el teatro de operaciones; y continuar con la producción de capacidades para labores de estabilización y apoyo militar a la reconstrucción.

Aunque estas decisiones representan un gran paso adelante en la configuración del Enfoque Integral aliado, también se vislumbran como los elementos que mayores controversias pueden generar en los próximos años. Y es que la creación de capacidades específicas para fines civiles ha constituido –hasta fechas muy recientes– uno de los principales tabúes de la OTAN y todavía no parece haberse superado; la participación en labores de estabilización y reconstrucción de Estados requiere unos medios, unas capacidades y unas voluntades que muchos miembros difícilmente están dispuestos a asumir; y la coordinación práctica entre la Alianza Atlántica y las Naciones Unidas o la Unión Europea en operaciones de gestión de crisis continuará provocando recelos, suspicacias y rechazos entre las partes.

De todas formas, y con independencia de estos pequeños escollos que parecen estar demorando el desarrollo e implementación del Enfoque Integral en el seno de la Alianza Atlántica, son muchos los indicios que sugieren que la OTAN dispondrá en breve de esta nueva aproximación integral a la gestión de crisis adaptada a sus particularidades.

Por estas razones, es posible concluir que, para afrontar con éxito los múltiples retos que plantea el mundo de hoy en día, la Alianza Atlántica no ha dudado en sumarse al desarrollo de su propia concepción de Enfoque Integral a la seguridad con objeto de mejorar sus propios instrumentos de gestión de crisis, ampliar su cooperación práctica con el resto de actores implicados en la resolución de la misma e incrementar su capacidad para prestar apoyo militar a las operaciones de estabilización y reconstrucción. Esta concertación en los planteamientos, estrategias y acciones que puedan realizar los distintos agentes participantes en la gestión de la crisis con objeto de alcanzar una solución lo más rápida, efectiva, coherente y duradera posible, es lo que plantea el Enfoque Integral, posiblemente la más importante y ambiciosa iniciativa emprendida por la Alianza Atlántica para promover una nueva cultura de coordinación civil-militar y

adaptar la OTAN –una organización que había perdido su razón de ser con la desaparición del Pacto de Varsovia y desde entonces ha estado buscando incesantemente otro *leitmotiv*– al complejo, heterogéneo y conflictivo mundo del siglo XXI ■

¹PATRICK, Stewart y BROWN, Kaysie: *Greater than the Sum of its Parts? Assessing "Whole-of-Government Approaches" to Fragile States*, Nueva York: International Peace Academy, 2007

²USJFCOM J9 Concepts Division: *The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5*, Suffolk: United States Joint Forces Command, 2005

³La Guía de Política General, aprobada por el Consejo Atlántico en 2005 y refrendada en la Cumbre de Riga de 2006, analiza las tendencias estratégicas de los próximos quince años, identifica las amenazas más previsibles a las que deberá enfrentarse la OTAN y define las capacidades

versario con una rapidez, efectividad y precisión sin precedentes, neutralizando con ello su capacidad de respuesta y quebrando su voluntad para continuar con la lucha; y todo ello sin que fuera necesario destruir físicamente su potencial militar. No obstante, con el paso de los años las EBO no sólo acabaron concretándose en una concepción operativa caracterizada por el empleo coordinado y armonizado de medios diplomáticos, informativos, militares y económicos con objeto de crear los efectos precisos sobre el comportamiento, conducta y capacidades del adversario para lograr los objetivos estratégicos y la situación final deseada; sino que junto con la guerra en red se erigieron como uno de los pilares de la transformación militar estadounidense. COLOM, Guillem: "Auge y caída de la filosofía basada en efectos", *Revista de Aeronáutica y Astronáutica*, N° 794, junio 2010, pp. 522-527.

⁴MCM-0052-2006: "MC Position on Effects Based Approach to Operations" (6 de Junio de 2006)

⁵SMITH-WINDSOR, Brooke: *Hasten Slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: making*



Estrella San José

que ésta deberá desarrollar para hacerles frente. Es por ello que constituye un pseudo-concepto estratégico que marca la dirección política aliada mientras se elabora el Concepto Estratégico que verá la luz a finales de 2010.

⁴NATO Strategic Commanders: *Strategic Vision, the Military Challenge*, Bruselas: NATO Public Information Office, 2004.

⁵En efecto, el EBAO aliado era la evolución lógica de las EBO, un concepto que empezó a gestarse después de la Guerra del Golfo de 1991, cuando la Fuerza Aérea estadounidense, fascinada por su actuación en la Operación Tormenta del Desierto, rescató las tesis de los teóricos del bombardeo estratégico de entreguerras y las aplicó a la coyuntura del momento. Consideraba que las tecnologías vinculadas con la Revolución en los Asuntos Militares – sistemas de mando y control, plataformas furtivas y armas inteligentes – permitirían al poder aéreo destruir los centros de gravedad del ad-

sense of past and future prospects, Roma: NATO Defence College, 2008

⁸JAKOBSEN, Peter V.: *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: a work in slow progress*, DISS Report 2008-15, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008

⁹JAKOBSEN, Peter V.: "Right Strategy, Wrong Place – Why NATO's Comprehensive Approach will fail in Afghanistan", UNISCI Discussion Papers N° 22, Enero 2010, pp. 78-90

¹⁰MATTIS, James N.: *Assessment of Effects Based Operations*, Memorandum for U.S. Joint Forces Command (14 Agosto 2008).

¹¹NELSON, Richard C. (ed.): *How Should NATO Handle Stabilization Operations and Reconstruction Efforts?*, Washington DC: ACUS, 2006.

¹²Declaración de la Cumbre de Estrasburgo-Kehl (4 de Abril de 2009), párrafo 18.