

EL ENFOQUE ALIADO BASADO EN EFECTOS. ¿CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA?

Guillem COLOM PIELLA
Doctor en Seguridad Internacional

Introducción



ESDE su formulación inicial a mediados de 2004 hasta su desaparición definitiva a inicios de 2010, el Enfoque Basado en Efectos (*Effects Based Approach to Operations-EBAO*) constituyó formalmente el pilar sobre el que se fundamentaba la transformación militar de la Alianza Atlántica. Esta nueva concepción operativa basada en la aplicación integrada de las herramientas militares, políticas, económicas y civiles a disposición de la OTAN para incrementar la coherencia y eficacia de las operaciones aliadas debería haber guiado el desarrollo de capacidades militares adecuadas al entorno estratégico del tercer milenio. Sin embargo, su limitada aplicabilidad práctica, sus enormes controversias políticas, el auge del Enfoque Integral como eje de la gestión de crisis aliada y la suspensión de su contraparte estadounidense han comportado la cancelación definitiva del EBAO y su total desaparición de la agenda político-militar aliada.

El presente artículo realizará un breve repaso del nacimiento, evolución y posterior crisis del EBAO, un malogrado concepto que constituyó —durante seis largos años— el principio *de facto* del proceso de transformación militar de la Alianza Atlántica.

Los antecedentes del EBAO: las Operaciones Basadas en Efectos

El concepto EBAO propuesto por la Alianza Atlántica constituía la evolución lógica de las Operaciones Basadas en Efectos (*Effects Based Operations-EBO*), una idea que empezó a gestarse inmediatamente 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 (1). Consideraba que las tecnologías vinculadas con la *Revolución en los Asuntos Militares* —avanzados sistemas C⁴ ISTAR, sofisticadas plataformas furtivas y modernas armas inteligentes— permitirían al poder aéreo destruir los centros de gravedad del adversario 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... una aspiración tan novedosa como la propia historia de la guerra.

Esta idea pronto trascendió las fronteras del poder aéreo y pasó a definir una nueva forma de seleccionar los blancos a batir según los efectos que su neutralización podía tener para la consecución de los objetivos; y se vinculó con dos conceptos emergentes: las Operaciones Rápidas y Decisivas (*Rapid Decisive Operations*) para explotar la asimetría de capacidades existentes entre Estados Unidos y sus adversarios para lograr una victoria clara, veloz y concluyente, y la Dominación Rápida (*Rapid Dominance*) para paralizar al adversario mediante ataques rápidos y coordinados contra sus centros de gravedad (2).

No obstante, mientras las Operaciones Rápidas y Decisivas y la Dominación Rápida pasaron a un segundo plano debido tanto a pugnas entre los proponentes de estos conceptos como por su limitada aplicabilidad práctica, ratificada tanto en Afganistán como en Irak (3), las EBO salieron reforzadas, pues junto con la guerra en red (*Network-Centric Warfare*) se erigieron como uno de los pilares de la transformación militar estadounidense (4) y acabaron concretándose en una concepción operativa caracterizada por el empleo coordinado y armonizado de medios diplomáticos, informativos, militares y económicos con el fin de crear los efectos precisos sobre el comportamiento, conducta y capacidades del adversario, alcanzando así los objetivos estratégicos y la situación final deseada (5).

(1) KAGAN, Frederick: *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*. Nueva York. Encounter Books, 2006, pp. 103-43.

(2) Ambos conceptos fueron articulados por primera vez en ULLMAN, Harlan, y WADE, James: *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*. Washington DC. National Defense University, 1996.

(3) KAGAN: *op. cit.*, pp. 323-35.

(4) Office of the Secretary of Defense: *Military Transformation: a Strategic Approach*, Washington DC. Department of Defense, 2003, pp. 28-35. Por otro lado, sus antecedentes teóricos pueden hallarse en SMITH, Edward: *Effects-Based Operations: Applying Network-Centric Warfare in Peace, Crisis and War*, Washington DC. CCRP Press, 2002.

(5) USJFCOM J9 Concepts Division: *Effects-Based Operations White Paper Version 1.0*, Suffolk: US Joint Forces Command, 2001.



Cuartel General de la Alianza Atlántica. (Fuente: OTAN).

La OTAN se suma a las Operaciones Basadas en Efectos

Al igual que muchos países de nuestro entorno, la Alianza Atlántica siguió con sumo interés estas cuestiones. Conocedora de su naturaleza político-militar y consciente de los límites marcados por la Guía de Política General (*Comprehensive Political Guidance*) (6), donde la OTAN descarta desarrollar capacidades específicas para fines civiles, entiende que ninguna crisis en cuya resolución decida participar podrá resolverse con el empleo del poder militar de manera aislada, y que solamente si utiliza todo el potencial a su disposición y coopera activamente con otros actores internacionales relevantes —caso de las Naciones Unidas o la Unión Europea— podrá resolverla satisfactoriamente.

(6) La Guía de Política General, aprobada por el Consejo Atlántico en 2005 y refrendada en la Cumbre de Riga un año después, analiza las grandes tendencias estratégicas de los próximos quince años, identifica las amenazas más previsibles a las que deberá enfrentarse la Alianza y define las capacidades que ésta deberá desarrollar para hacerles frente. Ello la convirtió *de facto* en un pseudo-concepto estratégico que ha marcado la dirección política aliada hasta la aprobación del Concepto Estratégico 2010.

Y la solución a esta difícil ecuación fue el EBAO, una nueva concepción operativa en la que todos los instrumentos del potencial aliado —políticos, económicos, civiles y militares (7)— debían combinarse para actuar de manera integrada y coherente con objeto de resolver cualquier crisis de forma rápida, eficaz y conforme a los intereses aliados. Sin embargo, para acometer este Enfoque Basado en Efectos no bastaba con integrar los instrumentos militares y civiles, sino también que las fuerzas de la Alianza pudieran proyectarse rápidamente a cualquier punto del globo y una vez allí sostenerse con una logística integrada y unos relevos adecuados. Y que una vez en el teatro de operaciones, éstas gozaran de un mejor conocimiento del campo de batalla que las fuerzas enemigas, pudieran operar en red en toda la gama de operaciones y que los efectos producidos por las operaciones militares fueran coherentes con los generados por el resto de los instrumentos del potencial aliado. En consecuencia, la coherencia en los efectos, la superioridad en la decisión y el despliegue y sostenimiento conjunto de las operaciones no sólo debían de conformar los elementos necesarios para la efectiva ejecución de las EBAO, sino también las áreas básicas de la transformación militar aliada (figura 1).

Este conjunto de ideas fueron planteadas en agosto de 2004 por los recién creados Mando Aliado de Operaciones (ACO) y Mando Aliado de Transformación (ACT) en su documento marco sobre el proceso de transformación militar de la Alianza Atlántica (8), y ratificadas políticamente durante la Cumbre de Estambul que se celebró cuatro meses después.

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

(7) En este sentido, el instrumento *político* se entendía como el empleo de medios políticos y diplomáticos junto con la cooperación con otros actores internacionales relevantes; el *económico* como la utilización de incentivos y sanciones económicas adoptadas por las naciones aliadas; el *civil* como actuaciones de naturaleza judicial, policial, educativa, informativa o administrativa, y el *militar* como la disuasión o empleo efectivo de la fuerza.

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

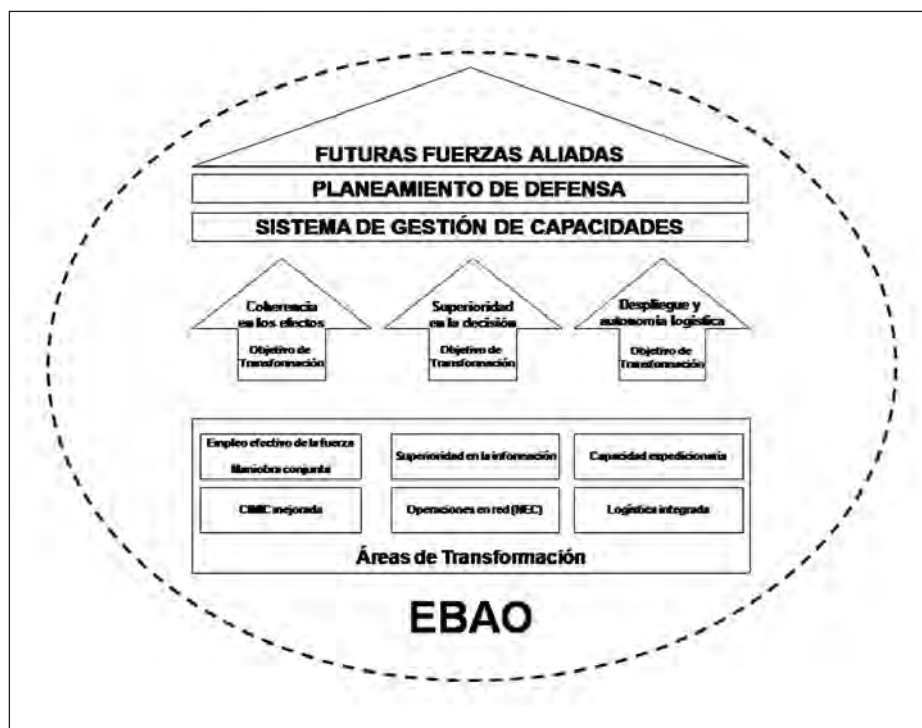


Figura 1.

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» (9); y procedió inmediatamente 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.

Y fue precisamente en esta coyuntura cuando se sentaron las bases conceptuales del Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*), la gran iniciativa de futuro de la Alianza Atlántica (10). Mientras se estaba articulando el EBAO,

(9) MCM-0052-2006: *MC Position on Effects Based Approach to Operations* (6 de junio de 2006).

(10) Un análisis más completo del EBAO y su relación con el *Comprehensive Approach* puede hallarse en el soberbio trabajo de Brooke Smith-Windsor (*Hasten Slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: making sense of past and future prospects*. Research Paper N.º 38. Roma. NATO Defence College, 2008).



Dos SH 3D en la cubierta de vuelo del buque *Galicia*. (Fuente: Armada española).

en abril de 2006 un grupo de siete países, formados por Canadá, República Checa, Dinamarca, Hungría, Países Bajos, Noruega y Eslovaquia, presentaron un breve documento que, denominado Planeamiento y Acción Concertados (*Concerted Planning & Action*), tenía por objeto alimentar el debate sobre la naturaleza e implicaciones del EBAO. Este trabajo proponía varias medidas encaminadas a favorecer la coordinación de los medios militares y civiles a disposición de la OTAN con otros actores internacionales relevantes en materia de gestión de crisis de forma coherente con lo señalado por la *Guía de Política General*, que mientras entiende necesario mejorar su coordinación interna y entre ella y otros actores, también descarta desarrollar capacidades específicas para fines civiles.

En la Cumbre de Riga de noviembre de 2006 se lanzó esta iniciativa —considerada inicialmente como la vertiente civil del EBAO o el marco general de actuación de la Alianza Atlántica en materia de gestión de crisis— con la denominación provisional de Acción Concertada (*Concerted Action*) antes de pasar al definitivo Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*). Desde entonces, y a petición del secretario general, su configuración corre a cargo de un Comité Político Reforzado (*Political Committee at Senior Level Reinforced-SPC-R*) que está elaborando un documento conceptual y un plan



Fragata *Almirante Juan de Borbón*. (Fuente: Armada española).

de acción encaminados a desarrollar e impulsar el Enfoque Integral dentro de la estructura político-militar aliada (11).

Todavía no ha trascendido ningún detalle concreto sobre la evolución del trabajo conceptual más allá de que éste versará sobre la mejora de los instrumentos internos de la Alianza en materia de gestión de crisis y sus relaciones con otros actores relevantes en la evaluación de la situación, el planeamiento y conducción de estas labores. No obstante, del plan de acción se conoce que incluirá medidas para mejorar el intercambio de información, el adiestramiento conjunto y la comunicación pública entre los representantes civiles y militares aliados, las ONG y organizaciones internacionales, como la OSCE, la Unión Europea o las Naciones Unidas (12). Además, este plan de acción cons-

(11) COLOM, Guillem: «El enfoque integral aplicado a la Alianza Atlántica y la Unión Europea», en VV. AA.: *Los nuevos paradigmas de la seguridad*. Madrid. Centro Internacional de Toledo para la Paz, 2009, pp. 29-47.

(12) JAKOBSEN, 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.

tituye la base sobre la que trabaja el equipo para el desarrollo del Enfoque Integral (*Comprehensive Approach Task Force*), un grupo de estudio multidisciplinar formado por representantes del Estado Mayor Internacional, el Mando Aliado de Operaciones y el Mando Aliado de Transformación, el Comité Militar y otros órganos auxiliares con objeto de implementar esta iniciativa en el seno de la Alianza.

En las pasadas cumbres de Bucarest de abril de 2008 y Estrasburgo-Kehl celebrada un año después, los jefes de Estado y de Gobierno aliados no sólo ratificaron el valor del Enfoque Integral para la gestión de crisis internacionales y avalaron los esfuerzos realizados por el SPC-R en su definición, articulación e implementación, sino que en esta última aplaudieron la nueva estrategia de la OTAN para Afganistán que, basada en la aplicación práctica del Enfoque Integral, pretende concertar el esfuerzo aliado en los planos militar, diplomático, informativo, político y de ayuda al desarrollo para mejorar la misión de la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) y así contribuir a la estabilización de este avispero.

En resumen, el Enfoque Integral —una iniciativa patrocinada por una OTAN, ávida por mantener su razón de ser y presentada ante la opinión pública euroatlántica 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 Atlántica. A pesar de que la estructura militar continuó avanzando en la definición del EBAO (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 (*US 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 (el vasto volumen de información necesario para su aplicación, la dificultad de prever las reacciones del adversario, su excesiva fe en el análisis cuantitativo o su invalidez para influenciar la actuación de los actores no-estatales) (13). Aunque el general Mattis subrayaba que esta decisión no debía extrapolarse al EBAO porque a

(13) MATTIS, James N.: *Assessment of Effects Based Operations*. Memorandum for US Joint Forces Command (14 agosto 2008).

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.

Sin embargo, este conjunto de iniciativas sirvieron de muy poco y el EBAO fue finalmente desterrado de la jerga aliada el pasado mes de febrero con la presentación de un informe en el que los dos mandos estratégicos resolvían abandonar definitivamente el concepto. De esta idea solamente se mantendrá 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.

Conclusiones

Estrechamente vinculado con el EBO estadounidense —una capacidad que se lograría conquistando la *Revolución en los Asuntos Militares*— la Alianza Atlántica planteó su propia concepción del Enfoque Basado en Efectos y la encumbró, a falta de una guía estratégica clara y sin un mandato específico, como principio fundamental de su proceso de transformación militar.

Aunque el EBAO sirvió para reforzar la cooperación CIMIC, impulsar las relaciones entre los medios militares y civiles a disposición de la Alianza y sentar las bases para el desarrollo del Enfoque Integral como marco para la actuación de la OTAN en materia de gestión de crisis, la realidad empírica expuso las carencias y límites del concepto, manifestó la falta de voluntad política para acometer su desarrollo e implementación y reveló la inconsisten-



Infantería de Marina española. (Fuente: SHAPE).

cia de un proceso de transformación que ni satisfacía las carencias presentes ni tampoco preparaba la herramienta militar aliada para los retos futuros.

La muerte del EBAO ha dejado huérfano el proceso de transformación militar de la Alianza Atlántica... Esperemos que pronto ésta encuentre un sustituto mejor.

