



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS
ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 117 ENERO - JUNIO 2011

ARTÍCULOS

- LA COMPETENCIA QUE NO PUEDE SER: BRASIL, MÉXICO Y EL LIDERAZGO EN AMÉRICA LATINA
DIEGO ARANCIBIA MORALES
MIGUEL ORTIZ SARKIS
- SEGURIDAD Y DEFENSA EN LAS AMÉRICAS: EL TERRORISMO SIMBIÓTICO TRANSVERSAL - TST
VICENTE TORRIJOS RIVERA
- LA EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN OPERATIVA BASADA EN EFECTOS
GUILLEM COLOM PIELLA

TEMAS DE ACTUALIDAD

- SOCIEDAD, PAZ Y GUERRA EN SAN AGUSTÍN
MIGUEL A. VERGARA VILLALOBOS
- LAS DIFICULTADES PARA CONCEPTUALIZAR LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA: REFLEXIONES DESDE LA TEORÍA
JAIME GARCÍA COVARRUBIAS

LA EVOLUCIÓN DE LA CONCEPCIÓN OPERATIVA BASADA EN EFECTOS[∞]

GUILLEM COLOM PIELLA*

“Conflict is inherently complex and unpredictable. It is a nondeterministic human endeavour whose ramifications are never fully guaranteed because our adversaries have free will, which will inevitably impact the operating environment in unpredictable ways”.

General James N. Mattis

RESUMEN

El artículo realiza un análisis de la concepción operativa basada en efectos. Esta filosofía operativa nació a raíz de la Guerra del Golfo de 1991 como una original forma de seleccionar los blancos a batir; pero con el tiempo se consolidó como un sofisticado estilo de concebir y conducir las operaciones caracterizado por la integración de los instrumentos diplomático, informativo, militar y económico. Encumbrada como uno de los pilares de los procesos de transformación militar, esta concepción operativa fue puesta en práctica en Afganistán, Iraq y el Líbano. Sin embargo, su limitada aplicabilidad real, sus mediocres resultados prácticos y el auge de nuevos modelos para la gestión integrada de crisis han desprestigiado este concepto y provocado su completa desaparición de las agendas militares de los países de nuestro entorno.

Palabras clave: *Operaciones basadas en efectos, Estados Unidos, Alianza Atlántica, Fuerzas Armadas, planeamiento militar.*

THE EVOLUTION OF THE EFFECTS-BASED APPROACH TO OPERATIONS (EBO)

ABSTRACT

This article presents an overall assessment of the effects based approach to operations. This operating concept emerged during the

* Doctor en Paz y Seguridad Internacional (Instituto General Gutiérrez Mellado - UNED). Master en Relaciones Internacionales (Universidad Autónoma de Barcelona - UAB). Licenciado en Sociología (UAB). Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB). Actualmente se desempeña como Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España. gcolpie@upo.es

[∞] Fecha de recepción: 121010
Fecha de aceptación: 080611

1991 Gulf War as a new approach to military targeting; but it evolved as a revolutionary methodology for the planning, conduction and assessment of operations based on the integration of diplomatic, informational, military and economic instruments. Encumbered as one of the guiding principles of the military transformation processes, this operating concept was employed in Afghanistan, Iraq and the Lebanon. However, its limited applicability, its mediocre results and the development of new models for the management of complex crisis have entailed its disappearance of the world's transformational agendas.

Key words: *Effects-Based Operations, United States, NATO, Armed Forces, military planning.*

INTRODUCCIÓN

Hasta su desaparición a principios de la presente década, la concepción operativa basada en efectos fue durante varios años una idea ampliamente debatida en la esfera militar. Surgida a raíz de la Guerra del Golfo de 1991, estrechamente relacionada con la Revolución en los Asuntos Militares (RMA) y encubrada como uno de los ejes que debían vertebrar los procesos de transformación militar de Occidente, esta filosofía operativa fue inicialmente concebida como una novedosa forma de seleccionar los blancos a batir que explotaba los grandes avances en sistemas de inteligencia, vigilancia, adquisición de objetivos y reconocimiento (IS-TAR) y en armamento de precisión que tuvieron lugar durante la década de 1980. Sin embargo, pronto se configuró como un nuevo estilo de planeamiento operativo que integraba el esfuerzo militar y no-militar desde el primer momento y al más alto nivel para ofrecer una respuesta coherente y satisfactoria a las crisis y conflictos.

Esta concepción operativa fue probada en los teatros afgano, iraquí y libanés. Sin embargo, factores como su limitada aplicabilidad práctica, los mediocres resultados obtenidos en estas campañas, el cambio de rumbo que han tomado los procesos de transformación militar y el auge de nuevos planteamientos para la gestión integrada de crisis, han desprestigiado esta idea y provocado su desaparición de las agendas militares de los países de nuestro entorno.

Teniendo estos elementos en cuenta, el presente artículo analizará el nacimiento, evolución y ocaso de esta concepción operativa en sus dos principales acepciones: las Operaciones Basadas en Efectos estadounidenses y el Enfoque a las Operaciones Basado en Efectos aliado.

ESTADOS UNIDOS Y LAS OPERACIONES BASADAS EN EFECTOS

Los orígenes de las Operaciones Basadas en Efectos (*Effects Based Operations* - EBO) se remontan al año 1991, cuando muchos analistas de defensa estadounidenses, fascinados por la espectacular actuación de su Fuerza Aérea durante la Operación Tormenta del Desierto y seducidos por la RMA que prometía transformar el arte militar, vaticinaron que el poder aéreo se convertiría en la pieza central de la guerra del siglo XXI.¹

Y para argumentar esta atrevida hipótesis, pensadores como John Boyd, John Warden, David Deptula o Edward Luttwak, recuperaron las tesis de los teóricos del bombardeo estratégico de entreguerras y las aplicaron a la coyuntura de la época: pronosticaron que las nuevas tecnologías (plataformas invisibles, sistemas ISTAR y armamento de precisión) permitirían al poder aéreo batir los centros de gravedad de cualquier adversario con una rapidez, efectividad y precisión sin precedentes, neutralizando con ello cualquier posibilidad de respuesta y minando su voluntad para continuar con la lucha; y todo ello sin requerir la destrucción física de su potencial militar.²

Asimismo, John Boyd –considerado como uno de los padres del poder aéreo contemporáneo y creador del concepto *OODA loop* para referirse al proceso de toma de decisiones fundamentado en la Observación, Orientación, Decisión y Actuación– manifestó que los sistemas de información y comunicaciones propios de esta revolución militar permitirían realizar este ciclo de forma mucho más rápida y efectiva que antaño, entrando más fácilmente dentro del proceso de toma de decisiones del adversario y paralizarlo por completo sin requerir su destrucción material.³

Y además, el general David Deptula aseguró que los nuevos materiales tecnológicamente avanzados que estaban siendo incorporados en el catálogo de capacidades de la Fuerza Aérea estadounidense –especialmente los sistemas ISTAR, los aviones furtivos o el armamento de precisión e inteligente– permitirían conducir operaciones de Guerra Paralela, fundamentadas en el ataque simultáneo

-
- 1 COLOM, Guillem. *Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*. Madrid, IU-GGM-UNED, 2008. 245 pp.
 - 2 FADOK, David S. *John Boyd and John Warden: Air Power's Quest for Strategic Paralysis*. Maxwell, Air University Press, 1995. 61 pp.
 - 3 OSINGA, Frans. *Science, Strategy and War: the strategic theory of John Boyd*. Londres, Routledge, 2006. 313 pp.

de los centros de gravedad del adversario con el objeto de lograr su parálisis y forzar su rendición sin que fuera necesario invadir el territorio.^{4 5}

Estos predicamentos tuvieron una gran aceptación en la Universidad del Aire estadounidense, que en la inmediata Posguerra Fría se hallaba identificando las lecciones aprendidas de su participación en la Guerra del Golfo y analizando los posibles efectos de la RMA sobre los materiales, procedimientos y organización de la Fuerza Aérea. Los estudios allí realizados no solo concluyeron que la RMA alteraría completamente la forma de concebir y conducir la guerra aérea; sino que su explotación requeriría desarrollar nuevos conceptos operativos que se concretarían en las Operaciones Basadas en Efectos, la Guerra Paralela, las Operaciones Rápidas y Decisivas o la Dominación Rápida.

Así, mientras las primeras se materializarían en una forma de seleccionar los objetivos a batir determinada por los efectos que su neutralización podría tener para el logro de los objetivos estratégicos, operacionales y tácticos de la campaña militar,⁶ la Guerra Paralela se fundamentaría en este enfoque para atacar simultáneamente todos los sistemas vitales del enemigo; las Operaciones Rápidas y Decisivas lo harían para derrotar al adversario de forma resolutiva (United States Joint Forces Command [USJFCOM], 2001a); y la Dominación Rápida para paralizarlo con ataques rápidos y coordinados contra sus centros de gravedad.⁷

Pronto estas ideas trascendieron las fronteras del poder aéreo para integrarse en el cuerpo doctrinal estadounidense. No obstante, mientras las Operaciones Rápidas y Decisivas, la Guerra Paralela o la Dominación Rápida pasaron a un segundo plano debido tanto a los discretos resultados obtenidos en los experimentos realizados para ensayar estos conceptos, a las pugnas entre sus defensores y detractores, así como a su pobre actuación durante la invasión de Afganistán e Iraq; las Operaciones Basadas en Efectos salieron reforzadas ya que junto con la guerra en red fueron encumbradas como uno de los pilares la transformación militar nor-

4 DEPTULA, David. Parallel Warfare: What is it? Where did it Come From? Why is it Important. En: HEAD, William y TILFORD, Earl H. (eds.). *The Eagle in the Desert: Looking Back on U.S. Involvement in the Persian Gulf*. Westport, Praeger, 1996. pp. 127-156.

5 DEPTULA, David. *Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare*. Arlington, Aerospace Foundation, 2001. 34 pp.

6 Tal y como sostiene la doctrina básica de la Fuerza Aérea estadounidense: "... fundamental to the Air Force's success in the next century is its ability to focus on the effects desired to achieve campaign objectives, whether at the strategic, operational, or tactical levels [...] Planners should clearly define the desired effect, then identify the optimum capability for achieving that effect". (Department of the Air Force, 1997: 32).

7 ULLMAN, Harlan K. y WADE, James P. *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*. Washington DC, National Defense University Press, 1996. 199 pp.

teamericana, un proceso originalmente encaminado a conquistar la RMA y preparar el músculo militar del país para los retos futuros mediante el diseño de unas Fuerzas Armadas conjuntas, organizadas en red, operando con efectos y combatiendo en toda la gama de las operaciones.⁸

Y fue en este momento cuando las Operaciones Basadas en Efectos, que habían arrancado como una nueva forma de seleccionar los blancos a batir y habían evolucionado hacia una original filosofía operativa, se consolidaron como un nuevo enfoque a las operaciones que integraba las distintas herramientas a disposición del Estado con el objeto de ofrecer una respuesta coherente y satisfactoria a cualquier crisis internacional.

En efecto, a principios de 2001 el Instituto de Análisis de la Defensa, uno de los más influyentes y reputados centros de estudio vinculados al Pentágono publicó un trabajo que planteaba la posibilidad de emplear este enfoque como un instrumento del potencial nacional y aplicarlo tanto en tiempos de paz como en situaciones de crisis, guerra o estabilización posconflicto.^{9 10} Esta idea tuvo una fantástica acogida entre la comunidad de defensa estadounidense y pronto fue incluida en la doctrina oficial norteamericana.

Así, el Comado Conjunto de Fuerzas Estadounidense –órgano encargado de implementar la transformación militar del país– presentó a finales de 2001 un libro blanco sobre las Operaciones Basadas en Efectos donde las definía como “... un proceso encaminado a obtener un resultado o efecto estratégico sobre el adversario a través de la aplicación sinérgica y acumulativa de todas las capacidades, tanto militares como no-militares, en todos los niveles del conflicto”.^{11 12} En otras palabras, estas operaciones se fundamentaban en un vasto conocimiento del entorno operativo –entendido este como un *sistema de sistemas* compuesto por elementos políticos, militares, económicos, sociales, infraestructurales e informati-

8 Office of the Secretary of Defense. *Military Transformation: a Strategic Approach*. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2003. pp. 28-35.

9 GLESSON, Dennis J., LINDE, Gwen, McGRATH, Kathleen, MURPHY, Adrienne J. y MURRAY, Williamson. *New Perspectives on Effects-Based Operations*. Alexandria, Institute for Defense Analyses, 2001, 96 pp.

10 SMITH, Edward. *Effects-Based Operations: Applying Network-Centric Warfare in Peace, Crisis and War*. Washington DC, CCRP Press, 2002. 558 pp.

11 USJFCOM *Effects-Based Operations White Paper Version 1.0*. Suffolk, U.S. Joint Forces Command, 2001b. pp.13.

12 Tres años más tarde, este mismo Comando Combatiente publicaría otro trabajo donde se definirían las Operaciones Basadas en Efectos como: “... operations that are planned, executed, assessed, and adapted based on a holistic understanding of the operational environment in order to influence or change system behaviour or capabilities using integrated application of select instruments of power to achieve directed policy aims.” (USJFCOM, 2004: 32).

vos (PMESII)¹³ para influir sobre el comportamiento de los actores y/o las características del sistema mediante el empleo integrado de los instrumentos del potencial nacional; y de esta manera alcanzar los objetivos estratégicos y la situación final deseada.

Estas ideas tuvieron una gran aceptación internacional y países como Gran Bretaña, Canadá, Italia, Francia, Israel, Australia, Singapur e incluso la Alianza Atlántica procedieron a integrar –bien en su concepción inicial de selección de los objetivos a batir (*targeting*) o en esta última de planeamiento estratégico comprensivo– este enfoque a las operaciones en sendas doctrinas nacionales. Sin embargo, fue también en la esfera internacional donde se sentaron las bases teóricas del concepto que le sucedería: el Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*).

Este paso fue realizado por Gran Bretaña. Sus Fuerzas Armadas, que concebían las Operaciones Basadas en Efectos como “... *operaciones diseñadas para influir sobre la voluntad del adversario, de las fuerzas propias o neutrales mediante la aplicación coordinada de las capacidades militares* y así alcanzar los objetivos estratégicos deseados”¹⁴ entendían que estas constituían la vertiente militar del denominado Enfoque Basado en Efectos, definido como “... *la aplicación coordinada y armonizada de las capacidades derivadas de los tres instrumentos del potencial nacional (político, económico y militar) con el fin de lograr los fines estratégicos deseados*”.¹⁵ Sin embargo, pronto este Enfoque Basado en Efectos –adoptado también por países como Australia o Canadá^{16 17}– pasó a denominarse Enfoque Integral.¹⁸

Mientras este nuevo modelo de actuación basado en el empleo integrado de los distintos instrumentos del potencial nacional está recibiendo grandes atenciones por parte de la comunidad internacional y son muchos los países de nuestro entorno que están desarrollando sendos conceptos de Enfoque Integral; las

13 Y para analizar este complejo entorno se estableció el Análisis Operacional en Red (Operational Net Assessment u ONA), que examinaba este complejo entorno como un sistema de sistemas cuyos dominios PMESII podrían ser alterados por las EBO en las esferas diplomática, informativa, militar y económica.

14 Joint Doctrine & Concepts Centre. *The UK Approach to the Planning, Execution and Assessment of Effects-based Operations*. Shrivenham, Ministry of Defence, 2004. pp. 12.

15 *Ibíd.* p. 13.

16 GRAHAM, James D. y SMITH-WINDSOR, Brooke. *Effects Based Approach to Coalition Operations: A Canadian Perspective*. Ottawa, National Defence Headquarters, 2004. 21 pp.

17 Australian Defence Force. *Future Warfighting Enabling Concept: Effects Based Operations Discussion Paper*. Canberra, Ministry of Defence, 2005. 69 pp.

18 Joint Doctrine & Concepts Centre. *The Comprehensive Approach*. Shrivenham, Ministry of Defence, 2006. 34 pp.

Operaciones Basadas en Efectos fueron cayendo progresivamente en desuso. Y es que su empleo por parte de Estados Unidos durante la invasión de Afganistán e Iraq fue menos satisfactorio de lo imaginado, ya que durante las operaciones convencionales se constató que no ofrecían ventajas significativas con relación al planeamiento militar tradicional; y cuando arrancaron las labores de estabilización y contrainsurgencia se observó la dificultad para coordinar –bajo mando y control militar– a los actores civiles necesarios para lograr el éxito de la operación; la incapacidad para conocer los dominios PMESII de la insurgencia afgana e iraquí; la imposibilidad práctica para realizar los ciclos de planeamiento basados en efectos en un entorno táctico de enorme complejidad y en constante evolución; o su inutilidad para predecir las acciones a realizar y los efectos a alcanzar para combatir la insurgencia. La experiencia israelí con las Operaciones Basadas en Efectos y el Diseño Operacional Sistémico (*Systemic Operational Design*) –fundamentado en la aplicación de la teoría de sistemas en el proceso de planeamiento militar– tampoco resultó más efectiva para combatir contra Hezbolá en la guerra de verano de 2006. En efecto, fundamentada en la preeminencia del poder aéreo y en una calculada escalada bélica, en el ataque a objetivos simbólicos de las milicias chiíes, la decapitación de su estructura político-militar o la no-ocupación del territorio, la Operación Recompensa Justa se reveló como un completo fracaso para las todopoderosas Fuerzas de Defensa Israelíes.^{19 20}

Estos hechos no solo motivaron un cambio de rumbo en la transformación militar estadounidense que se haría efectiva con la llegada de Robert Gates al frente del Pentágono;²¹ sino que también incitaron al recién nombrado Jefe del Mando de Fuerzas Conjunto estadounidense, el general James N. Mattis, a emitir una circular en la que instaba a los tres ejércitos a abandonar las Operaciones Basadas en Efectos y sus herramientas relacionadas (Análisis Operacional en Red y Análisis de Sistemas), ya que Afganistán, Iraq y el Líbano habían puesto de manifiesto las lagunas de este enfoque.²² Aunque eran muchas las razones que esgrimía Mattis para apoyar esta decisión, este hacía especial referencia a la confusión que generaban estos conceptos en el planeamiento y conducción de las operaciones; su convicción en la posibilidad de conocer el funcionamiento de la sociedad, compren-

19 MATTEWS, Matt. *We Were Caught Unprepared: The 2006 Hezbollah-Israel War*, Long War Series Occasional Paper 26. Fort Leavenworth, Combat Studies Institute Press, 2008. pp. 23-28.

20 KOVER, Avi. *The Israeli Defense Force in the Second Lebanon War*. *Journal of Strategic Studies* 31 (1): 3-40, Febrero, 2008. pp. 16-28.

21 KAGAN, Frederick. *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*. Nueva York, Encounter Books, 2006.

22 MATTIS, James N. *Assessment of Effects Based Operations*, Memorandum for U.S. Joint Forces Command. Suffolk, USJFCOM, 2008. 9 pp.

der el comportamiento humano y predecir las acciones y reacciones del adversario; su excesiva complejidad teórica y determinismo práctico, su incapacidad para proporcionar al mando una respuesta clara, concisa y oportuna de las acciones a realizar en cada situación, o su invalidez para influenciar la actuación de los actores no-estatales.²³

Aunque esta decisión provocó grandes controversias entre las filas de la Fuerza Aérea, que hasta la fecha había sido la promotora y principal valedora de esta idea, al poco tiempo las Fuerzas Armadas estadounidenses desterraron definitivamente las Operaciones Basadas en Efectos de su doctrina y se olvidaron –al menos formalmente–²⁴ de este concepto que logró erigirse como uno de los principios de los procesos de transformación militar del país.

LA ALIANZA ATLÁNTICA Y EL ENFOQUE A LAS OPERACIONES BASADO EN EFECTOS

La Alianza Atlántica también adoptó el enfoque basado en efectos con su peculiar Enfoque a las Operaciones Basado en Efectos (*Effects Based Approach to Operations* - EBAO), presentado como el principio de su proceso de transformación militar. Muy similar a su contraparte estadounidense –no en vano este surgió cuando el Jefe del recién creado Mando Aliado de Transformación era Edmund Giambastiani, un ferviente seguidor de la RMA, y se configuró cuando el general Lance Smith tomó las riendas de la transformación militar aliada– el EBAO tiene sus orígenes en agosto de 2004, cuando los recién creados Mando Aliado de Operaciones y de Transformación presentaron el primer documento marco sobre cómo debería configurarse el proceso de transformación militar de la Alianza Atlántica.²⁵

Una de las ideas recogidas por este trabajo era que la mayoría de las operaciones de gestión de crisis que se habían realizado durante la inmediata Posguerra Fría habían requerido el uso de una variada gama de herramientas de tipo militar y civil (policiales, políticas, diplomáticas, judiciales, económicas, humanitarias o informativas). Por lo tanto, si la Alianza Atlántica quería mantener su privilegiada posición en la gestión de crisis internacionales, era vital que esta reforzara los lazos con

23 SILVELA, Enrique. El rey de los efectos está desnudo: filosofía y crisis del concepto EBO. Ejército de Tierra Español (817): 33-41, mayo, 2009.

24 RUBY, Tomislav Z. Effects-Based Operations: More Important than Ever. Parameters, 38 (3): 26-35, Otoño, 2008.

25 NATO Strategic Commanders. Strategic Vision, the Military Challenge. Bruselas, NATO Public Information Office, 2004. 86 pp.

organizaciones como las Naciones Unidas o la Unión Europea y empleara todos los medios a su disposición pero sin rebasar los límites fijados por la Guía de Política General, que precisaba que la OTAN no desarrollará capacidades específicas para fines civiles.²⁶

Estos planteamientos fueron ratificados en la Cumbre de Estambul, donde nació el compromiso político para emprender el desarrollo del EBAO, un nuevo enfoque a las operaciones que, caracterizado por la armonización de los distintos instrumentos del potencial aliado (político, económico, civil y militar)²⁷ junto con la cooperación práctica con el resto de actores participantes en la gestión de la crisis, pretendía lograr un planeamiento y conducción de las operaciones militares más eficiente, coherente y sustentado en las acciones y efectos que pudieran realizarse tanto desde la esfera militar como civil, todo ello con el fin de resolver la crisis de forma satisfactoria y duradera.

Sin embargo, para realizar EBAO no bastaba con integrar los instrumentos militares y los 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, estas 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 solo debían de conformar los elementos necesarios para la efectiva ejecución de las EBAO sino también las áreas básicas de la transformación militar aliada.

El desarrollo conceptual del EBAO fue asignado al Mando Aliado de Transformación, que presentó dos borradores del documento *Conceptos para las Operaciones Futuras de la Alianza*, que presentaba el catálogo de capacidades necesarias para enfrentarse a los retos del tercer milenio y enmarcaba teóricamente este modelo. Sin embargo, ante la imposibilidad de lograr el consenso político requerido

26 Aprobada por el Consejo Atlántico en 2005 y refrendada en la Cumbre de Riga de 2006, la Guía de Política General fue empleada para llenar el vacío estratégico existente entre los Conceptos Estratégicos de Washington (1999) y Lisboa (2010).

27 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, educativo, informativo o administrativo; y el **militar** como la disuasión o empleo efectivo de la fuerza.

para aprobar este documento, el Comité Militar optó por desarrollar esta concepción operativa en dos fases: una inicial orientada a definir militarmente esta idea y otra posterior para crear un libro blanco similar a este documento marco.

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*”²⁸ y procedió a su desarrollo e implementación con la creación de un grupo de trabajo con representantes de ambos mandos estratégicos para integrar esta concepción operativa en la doctrina militar aliada.

Y fue precisamente en esta coyuntura cuando se sentaron las bases conceptuales del Enfoque Integral, que se ha alzado indiscutiblemente como la gran iniciativa de futuro de la Alianza Atlántica.²⁹ Mientras se estaba articulando el EBAO, en abril de 2006 un grupo de siete países formados por Canadá, la República Checa, Dinamarca, Hungría, los Países Bajos, Noruega y Eslovaquia 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 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 2006.³⁰ No obstante, aunque los Jefes de Estado y gobierno urgieron a la Alianza a desarrollar e implementar 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 práctica.³¹ Estos progresos –procedimientos para el planeamiento y la conducción integrada de operaciones, planes de adiestramiento y educación conjuntos, medidas prác-

28 Memorando del Comité Militar MCM-0052-2006 (6 de junio de 2006).

29 SMITH-WINDSOR, Brooke. *Hasten Slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: making sense of past and future prospects*. Roma, NATO Defence College, 2008. 8 pp.

30 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.

31 PETERSEN, Friis A. y BINNENDIJK, Hans J. *From Comprehensive Approach to Comprehensive Capability*. *NATO Review* [en línea], marzo 2008 N° 3 [fecha de consulta: 14 de junio 2011], disponible en: www.nato.int/docu/review/2008/03/ART7/EN/index.htm

ticas para el refuerzo de la cooperación con otros actores o la 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 continuaran desarrollando esta propuesta. Sin embargo, esta acogida obviaba que los trabajos presentados no habían logrado los hitos propuestos inicialmente y que su inmadurez teórica, su ambiguo contenido conceptual e indefinición práctica continuaban lastrando el desarrollo, impidiendo la implementación y entorpeciendo la aplicación del Enfoque Integral aliado en el teatro afgano.³²

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 OTAN para Afganistán que, fundamentada en 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 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 reconstrucción, una declaración de intenciones que posibilitaba el 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.³³

Aunque la marcha de esta iniciativa estaba siendo más lenta de lo esperado y su aplicación en Afganistán menos eficaz de lo imaginado, en la pasada Cumbre de Lisboa de 2010, el Enfoque Integral se convertiría definitivamente en una de las grandes apuestas de futuro de la Alianza Atlántica y uno de los fundamentos de su transformación política y militar.

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 al EBAO como

32 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. 52 pp.

33 FRIIS, Karsten. The Politics of the Comprehensive Approach: the Military, Humanitarian and State-building discourses in Afghanistan, NUPI Working Paper 773, Oslo, NUPI, 2010. 30 pp.

foco de interés y eje de los debates político-militares sobre el futuro de la Alianza Atlántica. Y a pesar de que inicialmente la estructura militar continuó avanzando en la definición de esta concepción operativa (se elaboró un manual predoctrinal, se integró esta filosofía en el proceso de planeamiento operativo y se crearon las herramientas informáticas para facilitar su planeamiento, conducción y evaluación), este enfoque parecía condenado a desaparecer porque había perdido el favor de una clase política aliada que nunca se había interesado por esta idea.

El golpe final al EBAO como filosofía operativa y pilar conceptual del proceso de transformación militar aliado fue ejecutado por James N. Mattis, el mismo general que acabó con el Operaciones Basadas en Efectos estadounidenses. Y es que si bien la circular había sido redactada por Mattis –que hasta septiembre de 2009 también ostentaba la jefatura del Mando Aliado de Transformación– en calidad de Jefe del Mando de Fuerzas Conjuntas americano, iba dirigida a sus Fuerzas Armadas y subrayaba que esta decisión no debía extrapolarse al EBAO, la suspensión de las Operaciones Basadas en Efectos lastraría indefectiblemente el futuro del concepto aliado.

A pesar de esta desfavorable coyuntura, las autoridades militares aliadas trataron de revitalizar el EBAO. Para ello, no solo presentaron esta idea como la vertiente militar del Enfoque Integral o promover una Filosofía Basada en Efectos 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– que acentuara la integración de los distintos instrumentos del potencial aliado y abandonara cualquier posible relación con la concepción estadounidense.

Sin embargo, este conjunto de iniciativas no lograron los efectos deseados y el EBAO fue eliminado de la doctrina aliada en febrero de 2010 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 el 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 vinculados con el EBAO desaparecerán y la transformación militar aliada –un proceso vagamente definido y mal implementado, falta 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

Veneradas por militares, políticos y académicos de todo el globo durante más de una década, las Operaciones Basadas en Efectos surgieron como un producto de la RMA y se encumbraron como uno de los principios fundamentales de los procesos de transformación militar de las naciones avanzadas. Aunque en el plano teórico este estilo de planeamiento militar prometía grandes éxitos, las experiencias afgana, iraquí o libanesa se encargaron de exponer sus carencias y limitaciones. Esta reducida utilidad práctica, unida al cambio de rumbo tomado por los procesos de transformación y al auge del Enfoque Integral como paradigma de la gestión integrada civil-militar de crisis, supuso el declive de los enfoques basados en efectos y su desaparición definitiva de las agendas político-militares de los países de nuestro entorno.

A pesar de que hoy en día las Operaciones Basadas en Efectos ya son historia, son muchos los ejércitos que han integrado los *efectos* en sus procesos de planeamiento operativo y están incrementando la coordinación de sus acciones con el resto de actores presentes en la zona de operaciones. Además, varios países están promocionando subproducto de esta filosofía como es el Enfoque Integral con el objeto de mejorar la coordinación de sus administraciones en la gestión de crisis, estabilización posconflicto o constricción nacional.³⁴ En otras palabras, aunque las concepciones operativas basadas en efectos tal y como fueron originalmente concebidas han desaparecido de la ortodoxia militar, estas no han pasado al olvido, pues su filosofía continúa viva y su herencia persiste más allá de la esfera militar.

El repaso a la evolución de la concepción operativa basada en efectos en su acepción estadounidense y aliada permite extraer varias lecciones relevantes para una potencia media como Chile, tales como la necesidad de incrementar la

34 En efecto, países como Finlandia, Suecia, Noruega, Francia, Canadá, Dinamarca, Gran Bretaña, Estados Unidos (y previsiblemente España en caso de implementarse la Estrategia Española de Seguridad, cuya publicación está prevista para mediados de 2011) están articulando su propio Enfoque Integral. A grandes rasgos, estos comprenden desde el denominado **3D** (Diplomacia, Defensa y Desarrollo) para reforzar la coordinación de los ministerios de Defensa, Exteriores y Cooperación en la resolución de crisis; **3D+C** (Diplomacia, Defensa, Desarrollo y Comercio), que añade al Ministerio de Economía en el análisis, planificación y evaluación de cualquier acción integrada o **Enfoque Gubernamental** (Whole of Government Approach), que pretende la coordinación de todos los ministerios y agencias gubernamentales con el fin de lograr la Unidad de Acción nacional en la resolución de crisis. Sin embargo, es relevante apuntar que todavía no existe ningún país que haya planteado desarrollar un **Enfoque Integral** real, que entrañaría no solo la coordinación de todos los ministerios y agencias implicados en la resolución de la crisis, sino también integraría –en la medida de lo posible– en la evaluación, planeamiento, ejecución y análisis, a actores externos a la administración del Estado, caso de la sociedad civil, ONGs o empresas privadas.

coordinación civil-militar en el análisis de la situación y el planeamiento operativo, establecer procedimientos de colaboración con otros actores sobre el terreno o desarrollar nuevas herramientas de apoyo a la decisión en entornos complejos. Sin embargo, puede que la enseñanza más importante del auge y caída de las Operaciones Basadas en Efectos sea que el país debe seguir con atención los avances doctrinales que están teniendo lugar en Estados Unidos, Gran Bretaña o en el seno de la Alianza Atlántica. Muchos de ellos serán descartados antes de ser implementados, varios tendrán una limitada utilidad práctica y algunos producirán sonados fracasos. A pesar de ello, si las Fuerzas Armadas chilenas siguen con atención los procesos de desarrollo y experimentación de nuevos conceptos operativos en curso, tanto en el caso específico estadounidense como el combinado multinacional o aliado, estarán en condiciones de evaluar la conveniencia de su adopción y –en caso positivo– acomodarlos en su cuerpo doctrinal, pero atendiendo siempre a las salvaguardas y especificidades propias de cada ejército.

Igualmente, Chile debe permanecer atento a la evolución del Enfoque Integral ya que no solo se ha convertido en el nuevo paradigma para la resolución de conflictos y en la principal herramienta para mejorar la coordinación interministerial en materia de gestión de crisis; sino también –en especial si se observa la Estrategia Nacional de Seguridad estadounidense de 2010; el Libro Blanco de la Seguridad y Defensa francés de 2008 o la Estrategia Española de Seguridad de 2011– en un valioso principio para adaptar la administración de la seguridad nacional al complejo y dinámico mundo del tercer milenio.

BIBLIOGRAFÍA

Australian Defence Force. Future Warfighting Enabling Concept: Effects Based Operations Discussion Paper. Canberra, Ministry of Defence, 2005. 69 pp.

Chairman of the Joint Chiefs of Staff. Joint Vision 2010. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2000. 35 pp.

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.

Entre Ares y Atenea: el debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares. Madrid, IUGGM-UNED, 2008. 245 pp.

DEPTULA, David. Parallel Warfare: What is it? Where did it Come From? Why is it Important. En: HEAD, William y TILFORD, Earl H. (eds.). The Eagle in the Desert: Looking Back on U.S. Involvement in the Persian Gulf. Westport, Praeger, 1996. pp. 127-156.

Effects-Based Operations: Change in the Nature of Warfare. Arlington, Aerospace Foundation, 2001. 34 pp.

Department of the Air Force. AFDD1 - Air Force Basic Doctrine. Washington DC, Department of the Air Force, 1997. 109 pp.

FADOK, David S. John Boyd and John Warden: Air Power's Quest for Strategic Paralysis. Maxwell, Air University Press, 1995. 61 pp.

FRIIS, Karsten. The Politics of the Comprehensive Approach: the Military, Humanitarian and State-building discourses in Afghanistan, NUPI Working Paper 773, Oslo, NUPI, 2010. 30 pp.

GLESSON, Dennis J., LINDE, Gwen, McGRATH, Kathleen, MURPHY, Adrienne J. y MURRAY, Williamson. New Perspectives on Effects-Based Operations. Alexandria, Institute for Defense Analyses, 2001, 96 pp.

GRAHAM, James D. y SMITH-WINDSOR, Brooke. Effects Based Approach to Coalition Operations: A Canadian Perspective. Ottawa, National Defence Headquarters, 2004. 21 pp.

LUTTWAK, Edward. A Post-Heroic Military Policy. Foreign Affairs, Nueva York, 75 (4): 33-44, julio-agosto, 1996.

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. 52 pp.

Joint Doctrine & Concepts Centre. The Comprehensive Approach. Shrivenham, Ministry of Defence, 2006. 34 pp.

The UK Approach to the Planning, Execution and Assessment of Effects-based Operations. Shrivenham, Ministry of Defence, 2004. 22 pp.

KAGAN, Frederick. Finding the Target: The Transformation of American Military Policy. Nueva York, Encounter Books, 2006.

- KOVER, Avi. The Israeli Defense Force in the Second Lebanon War. *Journal of Strategic Studies* 31 (1): 3-40, febrero, 2008.
- MATTEWS, Matt. We Were Caught Unprepared: The 2006 Hezbollah-Israel War, Long War Series Occasional Paper 26. Fort Leavenworth, Combat Studies Institute Press, 2008. 96 pp.
- MATTIS, James N. Assessment of Effects Based Operations, Memorandum for U.S. Joint Forces Command. Suffolk, USJFCOM, 2008. 9 pp.
- NATO Strategic Commanders. Strategic Vision, the Military Challenge. Bruselas, NATO Public Information Office, 2004. 86 pp.
- USJFCOM J9 Concepts Division. Operational Implications of Effects-Based Operations, Joint Doctrine Series 7. Fort Monroe, Joint Warfighting Center, 2004. 34 pp.
- Rapid Decisive Operations Concept Paper. Suffolk, U.S. Joint Forces Command, 2001a. 67 pp.
- Effects-Based Operations White Paper Version 1.0. Suffolk, U.S. Joint Forces Command, 2001b. 86 pp.
- ULLMAN, Harlan K. y WADE, James P. Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance. Washington DC, National Defense University Press, 1996. 199 pp.
- SMITH, Edward. Effects-Based Operations: Applying Network-Centric Warfare in Peace, Crisis and War. Washington DC, CCRP Press, 2002. 558 pp.
- Office of the Secretary of Defense. Military Transformation: a Strategic Approach. Washington DC, U.S. Government Printing Office, 2003. 96 pp.
- OSINGA, Frans. Science, Strategy and War: the strategic theory of John Boyd. Londres, Routledge, 2006. 313 pp.
- PETERSEN, Friis A. y BINNENDIJK, Hans J. From Comprehensive Approach to Comprehensive Capability. **NATO Review** [en línea], marzo 2008 N° 3 [fecha de consulta: 14 de junio 2011], disponible en: www.nato.int/docu/review/2008/03/ART7/EN/index.htm

RUBY, Tomislav Z. Effects-Based Operations: More Important than Ever. *Parameters*, 38 (3): 26-35, Otoño, 2008.

SILVELA, Enrique. El rey de los efectos está desnudo: filosofía y crisis del concepto EBO. *Ejército de Tierra Español* (817): 33-41, mayo, 2009.

SMITH-WINDSOR, Brooke. *Hasten Slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: making sense of past and future prospects*. Roma, NATO Defence College, 2008. 8 pp.

WARDEN, John A. *Air Theory for the Twenty-First Century*. En: SCHENIDER, Barry R. y GRINTER, Lawrence E. (eds.). *Battlefield of the Future*. Maxwell, Air University Press, 1995. 103-124 pp.