

# LA VISIÓN DEL COMITÉ MILITAR DE LA OTAN SOBRE LA APROXIMACIÓN BASADA EN LOS EFECTOS A LAS OPERACIONES (EBAO)

Gabriel Martínez-Varela González

y Carlos Aparicio Azcarrága

*Tenientes coroneles de Artillería.*

## Introducción

El ambiente en el que se desarrollan los conflictos armados ha sido y continúa siendo un factor fundamental a tener en cuenta tanto en el planeamiento como en la conducción de las operaciones militares. La relación con la población civil y con sus representantes políticos y sociales, así como con los de la comunidad internacional ha sido y es, por lo tanto, una parte fundamental en la gestión y solución de las crisis.

Pero ha sido en el siglo XX e inicios del siglo XXI cuando la presencia de la sociedad civil se ha hecho más patente en esa gestión y solución de las crisis. A finales del siglo XIX se crea el movimiento Internacional de la Cruz Roja, con la intención de aliviar el sufrimiento de los contendientes en los conflictos armados. A principios del siglo XX tienen lugar importantes esfuerzos para la regulación de los conflictos armados con los convenios de Ginebra y La Haya, regulación que se consolidará en el transcurso de ese siglo con los tribunales especiales creados, entre otros, tras la Segunda Guerra Mundial y la guerra de los Balcanes.

Desde su fundación, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y muchas de sus agencias, se han convertido en un instrumento imprescindible para la resolución de las crisis políticas y humanitarias con herramientas en muchos casos de exclusivo carácter civil. Pero es en el último tercio del siglo XX, especialmente tras la caída del muro de Berlín con lo que finaliza la política de bloques, cuando la ONU ha ganado mayor protagonismo como garante de paz y estabilidad mundial.

Al mismo tiempo las sociedades occidentales, que gracias a los medios de comunicación tienen cada vez más acceso a la información en tiempo real, y que viven inmersas en lo que se ha denominado la sociedad del bienestar, toman creciente conciencia de la necesidad de desarrollar organizaciones de ayuda a las personas de estos países que

están sufriendo claramente las consecuencias de situaciones de desigualdad e injusticia. Esta necesidad de expresión de la sociedad civil, separada de las acciones de los gobiernos, se plasma en el nacimiento de infinidad de Organizaciones No Gubernamentales (NGO) y Privadas (PVO).

Así nos encontramos que en el medio físico en el que se desarrollan los conflictos armados, no sólo operan fuerzas militares bajo mandato de organizaciones internacionales, sino los propios representantes políticos o policiales de éstas, apoyados por estructuras civiles más o menos dotadas de personal y, entre otros actores, numerosas NGO y PVO. Normalmente, la comunidad internacional ha intentado coordinar sobre el terreno sus acciones y mostrar un frente común ante las poblaciones y autoridades a las que pretende ayudar, aunque no siempre con el éxito deseado.

En la ONU, desde finales del siglo XX, se está intentando regular la actuación de la NGO y PVO en las zonas de conflicto para obtener una mejor coordinación con los demás actores de la comunidad internacional. Recogiendo las lecciones de la intervención de la comunidad internacional en los últimos conflictos, se ha llegado a la conclusión que la actuación militar, incluso siendo a menudo una condición necesaria para alcanzar el objetivo de la intervención de la comunidad internacional, no era nunca suficiente y debía ir siempre acompañada de otros aspectos como los que suponen un adecuado impulso al desarrollo político, económico, y social.

Asimismo, existe una creciente convicción de que para asegurar el éxito de las intervenciones, podría ser más eficaz coordinar efectos que simplemente acciones, al entender que cualquier acción realizada por cualquier actor de la comunidad internacional tiene con frecuencia un efecto directo en las acciones y objetivos de los otros actores. La figura 1 muestra la relación entre el tipo de operación y la proporción de la importancia del uso instrumento militar y de los demás instrumentos de poder.



Figura 1

Esta mayor consideración de la valoración de los efectos producidos en todos los niveles de actuación por todos los actores a la hora de afrontar la gestión de una crisis, así como de su interdependencia, es el núcleo de este nuevo concepto de la EBAO, llamado a estructurar las teorías de gestión de crisis y de planeamiento y conducción de operaciones.

Estados Unidos, que se han visto en los últimos tiempos involucrados en diversas operaciones de respuesta de crisis, han desarrollado durante los últimos años un concepto de Operaciones Basadas en Efectos (EBO) para remarcar la importancia de esta visión "efectista" en el planeamiento de las operaciones. Este concepto inicial de las EBO ha evolucionado en el actual desarrollo de la EBAO, debido a la creciente importancia que le dan a la cooperación con todos los actores involucrados en una crisis. En el propio ámbito del Consejo del Atlántico Norte (NAC), sintiendo la misma demanda de una mayor coordinación de las herramientas políticas y militares a todos los niveles, aunque sin enfocarse tan concretamente en los efectos, se ha venido simultáneamente hablando de un "planeamiento y acción (civil y militar) concertados" o CPA (*Concerted Planning and Action*).

Un paso importante para esta actuación coordinada se produjo en Berlín, antes de la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Afganistán. En efecto, la creación de los Equipos de Reconstrucción Provinciales (PRT) como elemento clave de la intervención primero de la coalición y luego de la Alianza en Afganistán, en los

que se coordinan los esfuerzos nacionales principalmente en las áreas económica, social y de seguridad, para la reconstrucción de ciertas áreas de ese país, son claves para la efectividad de las acciones de la OTAN, de la coalición y del Gobierno legítimo de Afganistán, así como de las organizaciones internacionales y NGO presentes, y refuerzan el papel de ciertas naciones como líderes en aspectos como el de la lucha contra el tráfico y las plantaciones de droga, la formación de las Fuerzas de Seguridad afganas, etc.

En el marco de la Alianza, el estudio de la EBAO se inició en el Mando Aliado de Transformación (ACT). La continuación del estudio fue ordenada en la Guía Política Integral de los ministros de Defensa, conocida en ambiente aliado como la CPG (*Comprehensive Political Guidance*), en su reunión de diciembre de 2005.

Dado que una parte importante en cuanto a lo que la EBAO pretende conseguir corresponde a las posibilidades de actuación de la parte no militar de la OTAN y que las implicaciones de la aplicación de la EBAO requieren un decidido empeño del nivel político, el Comité Militar (MC) decidió aprobar en primer lugar su posición ante la EBAO, para lo que elaboró y acordó con fecha del pasado 6 de junio de 2006 el documento MCM-0052-2006 (*MC Position on an Effects Based Approach to Operations*) –cuyo resultado constituye el núcleo de este trabajo–, con objeto de requerir directrices políticas que le permitieran posteriormente desarrollar un concepto aliado de la EBAO. Una vez se disponga de las necesarias directrices políticas, el MC desarrollará el concepto de la EBAO que, en último término, dará previsiblemente lugar a una cascada de conceptos subordinados y a las capacidades necesarias para desarrollar estos conceptos dentro de la OTAN (38).

El objeto de este artículo es dibujar los aspectos que según la visión del MC de la OTAN deberían constituir la EBAO y los pasos necesarios que debieran darse dentro de la OTAN en el caso de que, con toda probabilidad, se decida su desarrollo. Por último se hacen unas consideraciones sobre la posible asunción de este concepto por la doctrina nacional de gestión de crisis.

## **El Concepto EBAO para la OTAN**

---

<sup>38</sup> El MC pretende apoyar la propuesta del ACT para que este conjunto conceptual y de capacidades esté todo incluido en un documento que se denominará: “Conceptos para las Futuras Operaciones Conjuntas Aliadas” (CAFJO).

Para la OTAN, el propósito de la EBAO es conseguir, a todos los niveles de actuación en un conflicto, una mayor coherencia en la aplicación de las capacidades de la Alianza, tanto militares como aquellas civiles que el NAC determine, a la vez que la mejor coordinación posible con otros actores ajenos a la Alianza

La ya mencionada imposibilidad de resolver las crisis con la sola intervención de la fuerza militar ha dado lugar dentro de la OTAN a iniciativas, tanto a nivel político como militar, para resolver este problema. A nivel político, como se ha descrito más arriba, se está desarrollando el CPA y a nivel militar la ya mencionada EBAO. Mientras que el CPA se centra hasta el momento simplemente en las misiones de estabilización y de apoyo a la reconstrucción, la EBAO pretende ser, desde el principio, de aplicación a cualquier tipo de operación.

Siguiendo la visión del MC, la EBAO es aplicable a todos los niveles de planeamiento y conducción de las operaciones: estratégico, operacional y táctico. Para el MC, los beneficios de una EBAO incluyen aumentar la coherencia de los efectos producidos, al unir claramente las acciones con la situación final mediante el uso de las herramientas militares dependientes de la estructura militar de la OTAN, la aplicación comprehensiva y coordinada de todos los instrumentos civiles y militares de la Alianza y, por último, una mejor y mayor cooperación fuera de la Alianza con otras organizaciones internacionales y NGO.

Los principales elementos que definen el concepto son el espacio de acción (*engagement space*), la situación final (*end state*), los objetivos (*objectives*), los efectos (*effects*) y las acciones (*actions*). A nivel militar de la OTAN, y para enmarcar este concepto de la EBAO, se definen de la siguiente forma:

- *Espacio de acción*. Es el marco geopolítico dentro del que la Alianza decide actuar o está actuando. El MC ha definido, no sin dificultad<sup>39</sup>, cuatro diferentes dominios de actuación sobre el espacio de acción, a saber: político, militar, civil y económico.

---

<sup>39</sup> Esta denominación respetó la propuesta inicial del Mando Aliado de Transformación, aunque algunos países, sin considerarlo una causa de oposición esencial, hubieran preferido otras designaciones de los dominios de actuación, ya que los cuatro citados y descritos son de gestión “política” y tres de ellos son puramente “civiles”. No obstante, en este trabajo respetamos las designaciones aprobadas por el MC.

- *Situación final para OTAN.* Es el estado de situación final que pretende alcanzar la Alianza, la situación final que tiene que ser única, acordada y concreta. De la situación final se deducen el o los objetivos estratégicos.
- *Objetivo.* Un objetivo es una finalidad concreta que se define dentro del espacio de acción; su adecuada definición es esencial en los planes de los responsables políticos y de los mandos militares para alcanzar la situación final. De cada objetivo se deducen los efectos deseados para alcanzarlo. La consecución de los objetivos debe llevar a alcanzar la situación final.
- *Efectos.* Un efecto es el resultado de una o varias acciones en el espacio de acción que conduce a un cambio de situación en uno o más dominios. La acumulación de efectos deseados lleva a la consecución de los objetivos.
- *Acción.* Una acción es el proceso de actuación de cualquier instrumento de poder, a cualquier nivel, en el espacio de acción.

Los efectos juegan un papel esencial en la EBAO, porque vinculan la situación final y los objetivos con las acciones que se desarrollan en el espacio de acción. Los efectos se pueden agrupar en dos categorías físicos y cognitivos. Mientras que los efectos cognitivos influyen en el comportamiento de los actores, los efectos físicos buscan principalmente influir en sus capacidades. Para el MC, los efectos se pueden clasificar de la siguiente forma:

1. *Efectos deseados.* Son aquellos, planeados o sobrevenidos, que, tienen un impacto positivo para alcanzar los objetivos.
2. *Efectos no deseados.* Son aquellos, sean consecuencia de acciones propias, de otros actores, o de eventos no intencionados que dificultan impiden la consecución de los objetivos.
3. *Efectos pretendidos.* Son predeterminados, son los esperados tras la ejecución de las acciones planeadas.
4. *Efectos no buscados.* Son aquellos, deseados o no, producidos como resultado no intencionado de las acciones planeadas y ejecutadas por los diferentes actores.

La relación entre la situación final y las acciones que se emprenden es la naturaleza fundamental de la EBAO. La figura 2 muestra la naturaleza cíclica y fluida de la EBAO.

Una constante evaluación, a todos los niveles, de los resultados que se obtienen puede dar lugar a un cambio en los elementos planeados e incluso, en último extremo, pudiera llegar a una nueva definición de la situación final pretendida.

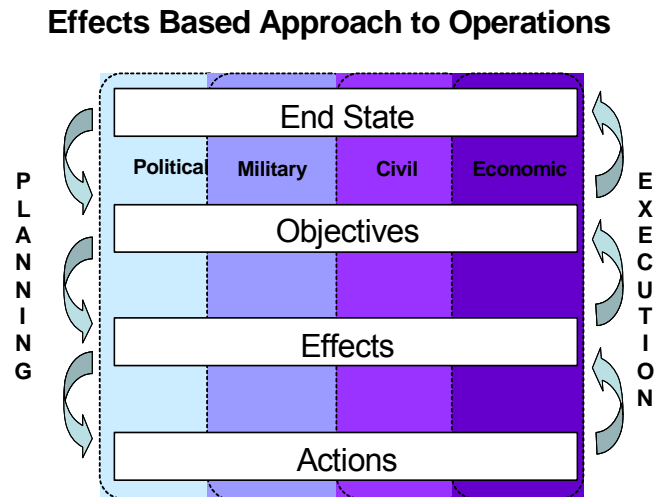


Figura 2

Los diferentes dominios que el MC incluye dentro de la EBAO son:

1. *Político*. El instrumento político se refiere al uso del poder político, en especial en el área de la diplomacia, cooperando con diferentes actores (ajenos a la Alianza) para influir en el adversario o crear condiciones ventajosas.
2. *Militar*. El instrumento militar se refiere a la aplicación del poder militar, incluyendo la amenaza o el uso de la fuerza.
3. *Civil*. El instrumento civil se refiere al uso de instrumentos de poderes que se encuentran dentro de áreas como la judicial, educación, información pública, administración o apoyo a la infraestructura.
4. *Económico*. El instrumento económico se refiere generalmente al uso de incentivos o desincentivos financieros dirigidos a resolver una crisis.

Los instrumentos de la OTAN que puedan actuar en estos dominios se pueden emplear solos o en conjunción con otros.

En todo el espacio de acción, el liderazgo puede no ser militar y recaer en actores no militares pertenecientes, o no, a la OTAN. La EBAO trata de conseguir un apoyo mutuo entre los diferentes actores en una crisis para alcanzar la situación final o los objetivos de la organización. Como mínimo el entendimiento de los objetivos y efectos producidos por los otros actores permitirá una mayor integración y una mayor rapidez para alcanzar la situación final.

La EBAO pretende un planeamiento de acciones basadas en efectos en vez de solamente en la situación final y una serie de objetivos subordinados. La EBAO debiera permitir una mejor percepción de la interdependencia de los efectos generados por los diferentes actores dentro del espacio de acción. Finalmente, debe también reducir la generación de efectos no buscados o no deseados.

La coordinación del instrumento militar con el diplomático y los otros instrumentos civiles para alcanzar los objetivos políticos no es, como ya se ha dicho, nada nuevo, pero la EBAO debe permitir una mayor y mejor aplicación de este principio.

La innovación que propone la EBAO para conseguir su propósito es tener en cuenta, tanto en el planeamiento como en la conducción a todos los niveles de la gestión de crisis, los efectos producidos por los diferentes poderes de la Alianza, así como los producidos por otros actores, para alcanzar, mediante la acumulación de estos efectos, los objetivos que completen la situación final deseada.

Idealmente la actuación de la OTAN debe ser parte de una amplia respuesta de la comunidad internacional ante una crisis. Utilizando la EBAO, la OTAN podría en el nivel político-militar utilizar conjuntamente algunos de sus instrumentos militares y no militares. Reconociendo la diferencia de intereses entre los actores no pertenecientes a la OTAN, se deben buscar los intereses comunes y utilizarlos para resolver la crisis. La OTAN, por lo tanto, debiera entender la situación final pretendida, si existe, (pues no serán raros los actores que actúen en el escenario antes, durante y después de la crisis con objetivos que no siempre tienen mucho que ver con su concreta resolución), y los objetivos de las otras organizaciones internacionales y de los principales actores independientes que participan en la respuesta a esa crisis. De esa forma, la OTAN puede definir mejor los efectos deseados por sus propias acciones y buscar la coordinación con los actores ajenos a la Alianza.



Sin embargo, la amplia coordinación con los otros actores involucrados en una crisis no es una condición previa para actuar. Así, en una crisis la OTAN puede inicialmente utilizar una respuesta predominantemente militar, hasta que los otros instrumentos puedan ser aplicados. Asimismo, la aplicación de la EBAO por sí sola ni impide ni puede resolver todas las diferencias con las otras organizaciones internacionales y NGO.

Como se ha indicado anteriormente, la OTAN, al adoptar la EBAO, pretende mejorar la coherencia (*coherence*) de su instrumento militar, hacer una aplicación comprehensiva <sup>(40)</sup> (*comprehensiveness*) de los instrumentos civiles y militares de los que dispone para la gestión de las crisis; y, por último, mejorar y ampliar la coordinación (*co-ordination*) con otros actores ajenos a la Alianza. Todo ello aplicable a todas las fases, tanto en el planeamiento como en la ejecución, de la gestión de crisis. Es lo que el MC describe como las tres “Co” de la EBAO:

1. *Coherencia*. El primero de los objetivos de la EBAO es mejorar y asegurar la coherencia de las acciones y efectos con los objetivos y situación final. Para asegurar que las acciones que producen efectos son planeadas y ejecutadas coherentemente desde el nivel político-militar al táctico, se deben, a juicio del MC, aplicar los siguientes principios:

- El NAC, como sucede actualmente, tiene el control político de todo el proceso y define la situación final y los objetivos estratégicos de una operación teniendo en cuenta el asesoramiento militar.
- Los niveles subordinados, entendiendo la situación final y los objetivos estratégicos, tienen que determinar, a su nivel, las acciones para crear los efectos deseados.

2. *Aplicación comprehensiva de los instrumentos de la OTAN*. El entendimiento de la relación entre la situación final y los objetivos, efectos y acciones permite una amplia coordinación de todos los instrumentos de la OTAN, militares y no militares. La OTAN, utilizando sus diferentes instrumentos, será capaz de definir mejor los diferentes objetivos estratégicos para alcanzar la situación final. El conocimiento y entendimiento de los diferentes objetivos permitirá a los instrumentos de la OTAN “en el teatro de

operaciones” extraer los efectos que en último término apoyan la consecución de los objetivos estratégicos y de la situación final. Por último los instrumentos de la OTAN “a nivel local” podrán planear, coordinar y ejecutar mejor las acciones para conseguir los efectos deseados que permitan alcanzar los objetivos asignados y, con ellos, completar la situación final pretendida.

3. *Coordinación* (mejorar la coordinación con los actores ajenos a la Alianza). Las agencias, civiles y militares que no pertenecen a la OTAN se habrán propuesto, con mucha probabilidad, sus propios objetivos y aspirarán a su propia diferente situación final. Teniendo en cuenta los efectos que para ello estos actores desearían crear, la OTAN buscaría una más estrecha interrelación y una cooperación más intensa en la gestión de crisis. En cualquier caso, entendiendo la coherente relación entre la situación final, objetivos, efectos y acciones dentro de la OTAN permitirá una mejor coordinación y cooperación con los actores ajenos a la Alianza, quienes determinan su propia situación final y objetivos. Esto es de aplicación a todos los niveles, por ejemplo:

- Al nivel político-militar, el NAC podría considerar hasta que punto le gustaría coordinar, o simplemente dar a conocer, la situación final y objetivos de la OTAN para una crisis dada con los actores ajenos a la Alianza.
- En el teatro de operaciones, las autoridades de la OTAN pueden entender mejor y coordinar los efectos producidos por la OTAN con los producidos por otros actores ajenos a la Alianza también desplegados o influyendo en el teatro.
- Localmente, las autoridades de la OTAN pueden ser capaces de entender y coordinar mejor las acciones con los actores ajenos a la OTAN desplegados en la misma área

El MC, en el documento donde expresa su posición ante la EBAO, requiere al nivel político las siguientes directrices para el completo desarrollo posterior del concepto de la EBAO:

- ¿Cuáles son los instrumentos no militares de la OTAN, en los dominios político, civil y económico antes mencionados, que podrían contribuir a un concepto de la EBAO?

---

<sup>40</sup> A lo largo del trabajo se ha preferido el término “comprehensivo” en vez de otras posibles traducciones por considerarlo la traducción más adecuada para este trabajo, a pesar de que por otros significados de la palabra equivalente “comprensivo” pudiera originarnos alguna “incomprensión”.

- ¿Cómo podría la OTAN asegurar la aplicación coherente y comprensiva de sus instrumentos a todos los niveles en el planeamiento y ejecución de las operaciones y evaluar su rendimiento?
- Dentro del concepto de la EBAO, ¿cómo podría la OTAN coordinar y cooperar, a todos los niveles, con otros actores ajenos a la Alianza?

**Consideraciones sobre la posible asunción de este concepto  
por la doctrina nacional en la participación de España  
en la gestión internacional de crisis**

El concepto de la EBAO aporta dos novedades principales que van más allá de la simple coordinación de poderes civiles y militares para la consecución de objetivos políticos. La primera es la de remarcar la importancia de los efectos de las acciones que se planean por cualquiera de los actores en la resolución de un conflicto y su interdependencia, propugnando que sólo la intencionada consecución de efectos pretendidos nos conducirá a alcanzar los objetivos y con ellos la situación final deseada. La segunda es que debe procurarse que estos efectos sean coherentes y coordinados a todos los niveles de actuación de las diferentes herramientas de poder.

Éste es el núcleo de un concepto que será tanto más fácil de aplicar cuanto mayor sea el grado de control de la autoridad superior política sobre los diferentes instrumentos civiles y militares, así como sobre las cadenas de mando de cada uno de ellos.

Por lo tanto la aplicación de la EBAO será siempre más sencilla en la gestión de crisis ejecutada por una sola nación –ejecución sometida en principio a una sola voluntad política– que en crisis internacionales cuya resolución sea liderada por una organización internacional, con todas las dificultades que eso conlleva en el campo de la toma de decisiones y de la construcción de acuerdos entre entidades de soberanía y competencias siempre limitadas.

No obstante, además de capacidades específicas propias, la indudable ventaja que las organizaciones internacionales aportan a la resolución de las crisis internacionales es proporcionar la legitimidad y la imparcialidad que emana la actuación de la comunidad internacional. Por esta razón, son normalmente estas organizaciones internacionales las que lideran la resolución y gestión de las crisis internacionales. Posiblemente sea en esta

actuación de la comunidad internacional, con las diversas percepciones y criterios en el planeamiento, la gestión y la determinación de objetivos de los diferentes actores, donde la EBAO alcance su máximo nivel de utilidad y eficiencia.

No es por tanto aventurado prever que, durante los próximos años, el concepto de la EBAO llenará el espacio doctrinal de la gestión de crisis en el ámbito de la Alianza, así como también posiblemente de otras organizaciones afines dentro del entramado de seguridad y cooperación en el que están integradas las democracias occidentales. Conviene por ello a nuestro país seguir muy de cerca los desarrollos doctrinales de esta EBAO, participar con intensidad en su implantación teórica y práctica, y adoptar, a nivel nacional, las consecuencias que para la creación de nuevos conceptos y capacidades se deducirán sin duda de esta EBAO.

Sin embargo, conviene terminar con un punto de reserva. La necesidad de coordinar lo mejor posible el empleo de las diferentes herramientas de poder para la resolución de las crisis es incontestable, pero que la EBAO, tal como se presenta en este trabajo, sea la mejor o la única respuesta y que de verdad llegue a significar una innovación eficaz para conseguirlo, es algo que, porque no decirlo, despierta todavía en algunos ámbitos un cierto grado de escepticismo.