

36/2015

06 de abril de 2015

*Javier María Ruiz Arévalo**

AC, CIMIC Y CMI ALGO MÁS QUE UN
BAILE DE SIGLAS

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

AC, CIMIC Y CMI ALGO MÁS QUE UN BAILE DE SIGLAS

Resumen:

El papel de los civiles en los conflictos armados ha evolucionado significativamente a lo largo del siglo pasado. Inicialmente eran meros sujetos pasivos, considerados como un factor más del ambiente en el planeamiento militar. Posteriormente, adoptaron un papel más activo y se hizo necesario coordinar con ellos las operaciones militares. Finalmente, han pasado a convertirse en un socio en la gestión de conflictos. Esta evolución en la relación entre las fuerzas armadas y los actores civiles en escenarios de conflicto se ha traducido en una adaptación de los procedimientos militares de relación con los elementos civiles, materializada a través de los conceptos de Asuntos Civiles, Cooperación Cívico-Militar e Interacción Cívico militar.

Abstract:

The role of civilians in armed conflict has evolved significantly over the last century. Initially, they were only passive subjects, taken into account in military planning just as one of the environmental factors. Later, they played a more active role and it became necessary to coordinate military operations with them. Eventually, they have gone on to become a partner in conflict management. This evolution in the relationship between the military and civilian actors in conflict scenarios has resulted in an adaptation of military procedures concerning interaction with civil elements, materialized through the concepts of Civil Affairs, Civil-Military Cooperation and Civil-Military Interaction.

Palabras clave:

CIMIC, Asuntos Civiles, Estabilización.

Keywords:

CIMIC, Civil Affairs, Stabilization.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

La presencia de civiles en el campo de batalla no es una realidad nueva: siempre los ha habido. Lo que ha cambiado en las últimas décadas es su naturaleza y su relación con las fuerzas militares: si inicialmente eran básicamente individuos a cuyas necesidades había que atender, a día de hoy son también grupos organizados que contribuyen, junto a las fuerzas militares, a la resolución de los conflictos. Esta evolución de la presencia civil en los campos de batalla ha implicado una evolución paralela en el modo en que las fuerzas militares han afrontado su relación con ellos, desde el gobierno militar de los territorios ocupados en la IIªGM hasta la participación en el gobierno de estados fallidos o semi-fallidos en nuestros días.¹

LA FUNCIÓN ASUNTOS CIVILES. GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS OCUPADOS EN LA II GM

Una Necesidad Imprevista

Con el desembarco de Normandía (junio de 1944) las fuerzas aliadas comenzaron una larga campaña que les llevaría a ir recuperando los territorios conquistados por Alemania en las fases iniciales de la guerra y, posteriormente, a ocupar la mayor parte de Alemania (El resto quedaría en manos de la URSS). Entre otros muchos problemas, la ocupación de estos territorios suponía uno muy relevante para las fuerzas aliadas: gestionar las necesidades de millones de personas que iban quedando bajo su control y responsabilidad. Tanto en Francia, como en Holanda, Bélgica, Luxemburgo y Alemania, los aliados se encontraron con una gran masa de población que tenía serios problemas para cubrir sus necesidades más básicas. Más tarde, las fuerzas estadounidenses se encontrarían con la misma situación en Japón. En estas circunstancias, de acuerdo con el derecho Internacional de los Conflictos

¹ Cuando se escribe en lengua castellana de la función de gobierno (*Governance* en inglés) hay dudas sobre el término a emplear. En algunos casos se emplea el término “governabilidad”, inapropiado por referirse, etimológicamente, a la “Cualidad de gobernable” (DRAE). Otras veces se emplea, con más propiedad, el neologismo “Gobernanza” (Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. DRAE). En realidad, bastaría con emplear el término “Gobierno”, que, según el DRAE y el uso común, además de emplearse como sustantivo para definir a quienes ejercen el poder político en un estado (“Conjunto de los ministros de un Estado”. DRAE), tiene una segunda acepción, como “Acción y efecto de gobernar o gobernarse”. Esta segunda aceptación parece la traducción más apropiada y sencilla para el término *Governance*.

Armados (DICA), la potencia ocupante es responsable de atender a las necesidades de la población.²

El problema se hacía particularmente complejo porque, a la falta de recursos básicos (alimentos, agua potable, medicinas, alojamiento), se unía la práctica ausencia de una autoridad civil capaz de gestionar la ayuda que las potencias ocupantes pudieran destinar a la población civil y de impulsar la regeneración de las capacidades propias. Esta situación suponía un doble reto para las fuerzas aliadas: proporcionar recursos suficientes a la población necesitada y crear una estructura administrativa que gobernara los territorios ocupados hasta que pudiera establecerse una autoridad civil responsable. De hecho, la IIªGM supuso el momento en el que los ejércitos debieron llegar más lejos en el desempeño de este tipo de funciones y el nacimiento de una rama del arte militar dedicada específicamente a su gestión: Asuntos Civiles (AC).³

En aquellos momentos, el término "asuntos civiles" tendía a utilizarse como sinónimo de "gobierno militar", definido como "El conjunto de poderes y responsabilidades asumidos por el comandante militar en una zona ocupada o liberada, con respecto a las tierras, las propiedades y la población de la misma, sea en territorio enemigo, aliado, o nacional."⁴. Aunque se tendía a utilizar ambos términos de modo indistinto, en general, se prefería utilizar la denominación AC cuando se hablaba de territorios propios o aliados, mientras para los territorios enemigos se prefería hablar de "Gobierno Militar". De acuerdo con esta distinción, el mismo manual definía más concretamente los asuntos civiles como "La asunción por el comandante de una fuerza de ocupación de un grado de autoridad menor que la autoridad suprema, que corresponde al gobierno militar,... a los gobiernos locales se les reconocerá por los tratados, acuerdos, o de otra manera, cierta autoridad independiente del comandante militar".

² Tras las IIªGM esta obligación quedaría claramente reflejada en el Art. 55 del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 1949: "En toda la medida de sus recursos, la Potencia ocupante tiene el deber de abastecer a la población en víveres y productos médicos; deberá, especialmente, importar víveres, medicamentos y cualquier otro artículo necesario cuando sean insuficientes los recursos del territorio ocupado."

³ COLES, Harry L. y WEINBERG, Albert K. *U.S. Army in World War II: Civil Affairs: Soldiers Become Governors* U.S. Army Center of Military History, 1992.

⁴ *US Army and Navy Manual for Military Government and Civil Affairs*. Field Manual 27-5. Diciembre 1943.

Los actores principales en el desarrollo de esta función fueron los EE.UU. y Gran Bretaña. Aunque ambos habían acordado afrontar en común esta tarea, tenían diferencias importantes en cuanto al modo de hacerlo. El presidente Roosevelt era de la idea de que estos asuntos debían confiarse a las agencias civiles, mientras que los militares debían centrarse en combatir; los británicos por su parte, posiblemente influenciados por su condición de potencia colonial, se sentían cómodos con la idea de empeñar a sus fuerzas armadas en estos cometidos, algo que habían venido haciendo durante siglos. De acuerdo con ello, en 1942, los EEUU emplearon agencias civiles para estos cometidos en el norte de África, pero el resultado fue tan desastroso que el general Eisenhower llegó a comentar "Estoy teniendo tantos problemas con las fuerzas civiles que tenemos detrás apoyándonos, como con el enemigo que tenemos enfrente."⁵ Esta experiencia, junto con la presión del Departamento de Guerra, convencieron finalmente al presidente de que la mejor opción era emplear al ejército para ejercer la autoridad civil.⁶

Otro factor que ayudó a que las fuerzas armadas adquirieran semejante protagonismo en la gestión de las necesidades de la población civil, fue la ausencia de organizaciones capaces de actuar en el campo de la ayuda humanitaria y al desarrollo. En un tiempo en el que las organizaciones no gubernamentales (ONG) no habían aparecido prácticamente en escena y las organizaciones internacionales carecían de capacidades reales en este campo, ni la Cruz Roja, ni la Administración de Socorro y Rehabilitación de las Naciones Unidas (UNRRA)⁷ fueron capaces de afrontar este reto. Incluso tareas como la gestión de refugiados, ante la incapacidad del resto de organizaciones presentes en el escenario, debieron ser asumidas por las fuerzas aliadas.

A la hora de ejercer sus responsabilidades como potencia ocupante, los EEUU aplicaron dos sistemas diferentes. Cuando era factible, los oficiales de asuntos civiles actuaban a través de

⁵ Citado por: HAYWARD, Edwin. *"Civil-Military Coordination. Civil Affairs Planning"*. Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. 267. Enero, 1950.

⁶ Esto no quiere decir que el Ejército no coordinara con agencias civiles. A pesar de sus errores en el norte de África, era evidente que estos cometidos tendrían que ser asumidos, tarde o temprano, por agencias como el Departamento de Estado, lo que hacía necesario contar con ellas desde el principio. Pero en esta fase, la responsabilidad la asumieron plenamente los militares. HAYWARD, Edwin. *Op. Cit.*

⁷ La UNRRA se fundó en Washington el 9 de noviembre de 1943, contando inicialmente con cuarenta y cuatro países. Su objetivo principal era coordinar la distribución de ayuda, sobre todo de alimentos y suministros médicos, en los territorios liberados de Europa.

las autoridades locales, en lugar de gobernar directamente. Este era el método preferido, sobre todo en los territorios liberados, porque permitía aprovechar la legitimidad y los recursos de las autoridades locales y evitaba crear la percepción de que la liberación suponía simplemente la sustitución de una potencia ocupante por otra. La aplicación de este procedimiento se facilitó mediante la firma de acuerdos con los gobiernos de Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Estos acuerdos ayudaron a lograr los objetivos básicos de asuntos civiles: asegurar los territorios ocupados logrando la máxima cooperación de la población civil y evitando interferencias en las operaciones militares.⁸ Cuando este gobierno indirecto no era posible, se recurrió al gobierno militar directo.

A pesar de lo que pudiera parecer en algunos momentos, la asunción de este tipo de cometidos por las fuerzas militares no implicaba que éstas se convirtieran en agencias humanitarias. En Europa, el objetivo era contribuir al éxito de las operaciones, consiguiendo para ello la cooperación de los ciudadanos de los territorios ocupados y fomentando el desarrollo de "políticas nacionales a largo plazo", incluyendo planes para el regreso, lo más rápido posible, de los gobiernos en el exilio. En Japón, el objetivo era similar, con la diferencia de que en este caso el gobierno se mantuvo en funcionamiento tras la ocupación, por lo que se decidió aplicar el modelo de territorio liberado (AC en vez de gobierno militar). La principal preocupación del mando militar era mantener la capacidad de combate de sus fuerzas, para lo que era imprescindible controlar los movimientos de la población civil y evitar cualquier tipo de desorden o epidemia en los territorios ocupados. La consecución de este objetivo supuso que, en muchas ocasiones, las fuerzas militares se vieran empeñadas en la distribución de ayuda de todo tipo a la población, pero siempre se aplicó el criterio de que esta ayuda debía limitarse a la imprescindible para evitar el colapso general de la sociedad civil o la propagación de enfermedades.

Según el general John H. Hilldring, jefe en aquellos momentos de la División de Asuntos Civiles del US Army, asegurar a la población civil, manteniendo para ello la ley y el orden e impedir que los civiles interfirieran en las operaciones militares" debían suponer "el principio y el fin" de la participación de Estados Unidos en los asuntos civiles. El éxito vendría

⁸ COLES Jr. *"Civil Affairs Agreements for Liberated Territories"*. Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. 267. Enero, 1950.

determinado por el cese de la obligación de socorro establecida en el derecho internacional y por la ausencia de interferencia civil en las operaciones militares. Cuando se cumplieran estas dos condiciones, se transferirían las responsabilidades asumidas a las organizaciones civiles competentes y podría declararse el “misión cumplida”.⁹

El problema es que las fuerzas armadas de los EEUU carecían de una estructura de Asuntos Civiles y de personal convenientemente preparado, de forma que semejante tarea tuvo que acometerse improvisando ambos.¹⁰ La dificultad de proporcionar estructuras de gobierno a una nación extranjera se vio así incrementada por esta falta de preparación: Era necesario aplicar habilidades que hasta ese momento no se incluían en los programas de instrucción y adiestramiento. Incluso antes del fracaso de las agencias civiles en África, el Departamento de Estado había puesto ya de manifiesto la necesidad de establecer un programa de preparación en este campo y de crear una estructura permanente de Asuntos Civiles en el Estado Mayor del Ejército. Pero, para cuando se produce el desembarco de Normandía, apenas se habían dado los primeros pasos al respecto.

La Ejecución

Como es fácil imaginar, el desarrollo de estas funciones fue variando sensiblemente con el paso del tiempo. En Europa, en la fase inicial, el Comandante Supremo Aliado ejercía autoridad plena sobre el territorio ocupado o liberado, para garantizar la absoluta prioridad de las operaciones militares sobre cualquier otra consideración. En esta fase, la prioridad era restablecer el gobierno civil, para lo cual se destacaron oficiales de Asuntos Civiles a las distintas administraciones, para ayudarlas a recuperar sus plenas capacidades. Una vez conseguido esto, se pasaba a la segunda fase, en la que las autoridades civiles asumían plenos poderes, siempre bajo supervisión del mando militar. En Japón, a pesar de tratarse de un territorio ocupado, se siguió el mismo esquema, ya que la estructura administrativa se mantuvo prácticamente intacta después de la rendición.

⁹ Edwin J. HAYWARD, *op. cit.*

¹⁰ Nótese que el primer manual de campaña data de diciembre de 1943.

En Alemania, el absoluto colapso de su gobierno obligó a aplicar el enfoque de control directo: Los destacamentos de AC siguieron un procedimiento muy sencillo. Al ocuparse un pueblo, publicaban un bando con las normas necesarias para asegurar el control y buscar la colaboración de la población civil. Normalmente, procedían a continuación a nombrar un nuevo alcalde y jefe de policía, manteniendo mientras tanto el poder en sus manos. Gran número de poblaciones estaban, en aquel momento, fuera de ley y eran campo de actuación de saqueadores, violadores y todo tipo de delincuentes, por lo que el restablecimiento del orden público era absolutamente prioritario.

Otro aspecto clave en la actuación de las unidades de AC, fue la gestión de desplazados. Como ya hemos señalado anteriormente, la UNRRA constató pronto su absoluta incapacidad para proporcionar alojamiento y alimentación a los millones de desplazados y refugiados presentes en Europa, sobre todo en los años 1944-46. Finalmente, por mediación del Departamento de Estado, se decidió encomendar esta tarea a las fuerzas militares, que dedicaron una gran cantidad de destacamento de AC a esta misión.

Lecciones Aprendidas

La primera gran lección extraída en el campo de los Asuntos Civiles en la IIªGM fue clara: Ocupar territorios lleva aparejada la responsabilidad de gobernarlos. El gobierno militar de las poblaciones liberadas u ocupadas es el componente principal de la función Asuntos Civiles. Esta idea permanecería vigente hasta, por lo menos, los últimos años del siglo XX.

Las misiones no puramente militares asumidas paulatinamente por las fuerzas de ocupación en Alemania, no se transfirieron totalmente hasta 1952. De esta experiencia se extrajeron dos lecciones clave para el futuro. La primera: la necesidad de disponer de personal adiestrado y de procedimientos que permitan asumir este tipo de misiones, típicamente civiles, sin improvisar.¹¹ La segunda, planear desde los primeros momento una transferencia,

¹¹ En 1942 se creó la Escuela de Gobierno Militar en la Universidad de Virginia, Charlottesville, primera institución dedicada a la formación en este campo; entre 1942 y 1946, en un alarde de eficiencia increíble, éstas y otras instituciones creadas por todo el país, formaron a más de 6.000 oficiales de AC. En las mismas fechas se redactó el primer manual de asuntos civiles y se creó la División de Asuntos Civiles en el Estado Mayor General del Ejército.

lo más rápida posible, a las organizaciones civiles, del tipo que sea, que deban a sumir este cometido.

DE AC A CIMIC

Podemos decir que la doctrina sobre Asuntos Civiles acuñada en la IIªGM, sobrevivió más o menos intacta durante la Guerra Fría. En el escenario estratégico que se barajaba entonces, los cometidos fundamentales a asumir por la estructura de AC en caso de conflicto, estarían relacionados con el gobierno de los territorios liberados por la contraofensiva que seguiría a una ofensiva del Pacto de Varsovia. Durante este período, la función de Asuntos Civiles se consideraba como una función de apoyo, encaminada sobre todo a garantizar que la población civil no constituyera un obstáculo al desarrollo de las operaciones militares. Aunque la experiencia de la IIªGM había hecho centrar el interés, casi exclusivamente, en las funciones de gobierno, en la Europa de la Guerra Fría el protagonismo fue desplazándose lentamente del gobierno al apoyo a la población civil. Una Doctrina centrada en la defensa del propio territorio frente a una invasión procedente del Este, llevó lógicamente a una preocupación cada vez mayor por la suerte de la población que pudiera encontrarse en la zona de combate. Es así como en algunos ejércitos, como el español, Asuntos Civiles acaba por convertirse en una función logística; y en la doctrina de EEUU aparece incluso una clase de abastecimientos específica para esta función.

El propio AJP 9 (Publicación Conjunta Alianza que, en 2003, establece la Doctrina CIMIC de la OTAN)¹², reconocía en su prólogo que hasta ese momento, la cooperación cívico-militar se había considerado como poco más que un problema logístico, pero que las operaciones fuera del territorio de la Alianza, en territorios carentes de instituciones civiles plenamente operativas, suponen retos diferentes y más complejos, que habían obligado al desarrollo de una nueva estrategia.

La caída del Bloque Comunista cambió completamente la realidad geopolítica del planeta, dando paso a un nuevo escenario, que exigía de la OTAN una estrategia diferente, adaptada

¹² *Allied Joint Publication 9. NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*. Agencia de Normalización de la OTAN. 2003.

a realidades muy diferentes a las de la IIªGM y la Guerra Fría. Operaciones de mantenimiento y de imposición de la paz, fuera del territorio de la Alianza, guerra asimétrica, operaciones de estabilización,... Casi siempre operando en estados fallidos o en vías de serlo. Lo que se pedía ahora de las fuerzas armadas no es que gobernarán un territorio ocupado, ahora se trataba de apuntalar o reinstaurar un gobierno legítimo, amenazado normalmente por enemigos interiores. Es este nuevo escenario lo que produce el cambio que llevará de los Asuntos Civiles a la Cooperación Cívico militar; de AC a CIMIC.

Además, se hizo evidente que paz y seguridad estaban estrechamente ligadas con las cuestiones humanitarias. Así, la Resolución del Consejo de Seguridad 794 (Somalia), autorizó por primera vez una intervención militar amparada en el Capítulo VII, "con el fin de establecer un entorno seguro para las operaciones de ayuda humanitaria." Poco más tarde, en Bosnia-Herzegovina, Kosovo o Timor Oriental, las fuerzas militares asumieron tareas típicamente civiles, como la distribución de ayuda humanitaria y la administración pública, hasta que las autoridades civiles estuvieron en condiciones de hacerse cargo de esas responsabilidades.

El nuevo concepto estratégico aprobado por la OTAN reconoce que en este nuevo escenario la coordinación entre las fuerzas de la Alianza y el entorno civil (gubernamental y no gubernamental) es crítico para el éxito de la operación.¹³ Éste será precisamente el cometido de la estructura CIMIC que se iría desarrollando en los años siguientes. La nueva definición de CIMIC así lo establece: "La coordinación y cooperación entre el Mando de la OTAN y los actores civiles, incluyendo población local y autoridades nacionales e internacionales y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales"¹⁴. Según se recoge expresamente en la Doctrina OTAN, estas relaciones pueden incluir el planeamiento conjunto a nivel estratégico y el apoyo directo a planes civiles. En el campo de la ayuda humanitaria, se establece que, aunque no pueda excluirse la ejecución directa de este tipo de actividades, el papel normal del CIMIC debe ser la cooperación con las agencias civiles a cargo de ellas.

¹³ " Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation", Lisboa 2010

¹⁴ MC 411/1. NATO Military Policy on Civil-Military Co-operation. Estado Mayor Internacional, OTAN. 2002.

El concepto CIMIC acuñado por la OTAN difiere claramente del de Asuntos Civiles. Mientras el concepto de Cooperación Cívico Militar se refiere únicamente a la interacción entre las unidades de la OTAN y las organizaciones civiles presentes en su área de responsabilidad, el concepto de Asuntos Civiles incluye, además de esta cooperación, otros campos de actuación, como el ejercicio de la autoridad territorial, no presentes en el concepto de la OTAN. El hecho de que en la Doctrina de los EEUU siguiera vigente el concepto de Asuntos Civiles ayuda a entender algunas dificultades que han surgido a la hora de actuar conjuntamente.

La Expansión del CIMIC

En teoría, como queda dicho, la función CIMIC se centra en la coordinación de actividades entre el mando militar y el entorno civil (autoridades civiles, ONG,s, organizaciones de ayuda al desarrollo, OI,s); pero en la práctica, el concepto ha ido evolucionando paulatinamente y ampliando su alcance, enfocado cada vez más a “ganar los corazones y las mentes” de la población para contribuir con ello a la seguridad de la fuerza y a la estabilidad de la zona.¹⁵ Esta nueva estrategia se traduce en la participación de las fuerzas militares en la distribución directa de ayuda humanitaria y en la ejecución de proyectos de ayuda al desarrollo, acompañados de campañas de publicidad en las que se insiste que las fuerzas militares están allí para ayudar y proteger a la población civil. Esta paulatina asunción de cometidos en las áreas de la ayuda humanitaria y al desarrollo parecía el modo más eficaz para ganarse el apoyo de la población local y para obtener información de ella.

Valga como ejemplo el siguiente párrafo, que inicia un artículo escrito en la revista profesional de las fuerzas armadas canadienses por un Comandante que deja claro cuál es su visión del CIMIC en operaciones:

“En el momento en que el último soldado subió al avión con destino a Canadá, el 1er Batallón de Infantería Ligera Princesa de Patricia, durante su período de servicio en Kosovo, había gestionado la remodelación de tres escuelas, coordinado la entrega de más de seis mil

¹⁵ Cuando no se ha utilizado simple y llanamente para “vender” la actuación de las propias fuerzas armadas en operaciones fuera del territorio nacional. Con demasiada frecuencia, se ha intentado presentar las operaciones militares como acciones humanitarias, para conseguir así el apoyo de la propia opinión pública.

refugios, facilitado el suministro regular de ayuda alimentaria a más de ochenta mil personas, prestado atención médica a miles de habitantes de la zona, coordinado los esfuerzos de varias organizaciones de desminado, realizado reparaciones en la red de carreteras y solucionado problemas de suministro de agua potable a numerosas ciudades y pueblos afectados por la guerra. Estos esfuerzos, a su vez, ayudaron a ganar los corazones y las mentes de los residentes de la zona y así, contribuyeron al sostenimiento de un entorno operativo estable y benigno.”¹⁶

Hasta hace relativamente poco tiempo, había un acuerdo tácito, conocido como “Consenso de los Balcanes”, según el cual, el reparto de papeles entre actores internacionales en escenarios de conflicto era claro: A las organizaciones humanitarias (Mayoritariamente ONG,s) les correspondía atender a las necesidades urgentes de la población; a las organizaciones internacionales y gubernamentales les tocaba apoyar a las autoridades locales, actuando en los campos del gobierno, el desarrollo económico y la justicia. A las fuerzas militares correspondía crear un entorno seguro que permitiera la labor de los anteriores. Aunque esta diferenciación comenzó a desdibujarse ya durante las misiones de los Balcanes, fue en Afganistán donde realmente se rompió este consenso y se borraron de modo más palpable las fronteras entre unos y otros,¹⁷ creando un precedente que condicionaría el futuro de la cooperación civil-militar. Desde las etapas iniciales de planificación de la operación, quedó claro que CIMIC jugaría un papel central en los esfuerzos de la coalición para "ganar los corazones y las mentes" de la población local.¹⁸

A partir de este momento, en el marco de las operaciones de estabilización, tanto la ayuda humanitaria, como la ayuda al desarrollo, van a considerarse como esfuerzos integrantes de una única operación encaminada a estabilizar estados fallidos o en vías de alcanzar esta condición; esfuerzos que debían estar planificados conjuntamente para contribuir al objetivo

¹⁶ DELANEY, Douglas (Comandante Ejército CAN). *CIMIC Operations During Operation Kinetic*. Canadian Military Journal. Invierno 2000-2001.

¹⁷ También por la creciente implicación de cada vez más ONGs en proyectos de ayuda al desarrollo a largo plazo y por la aceptación, en muchos casos, de financiación proveniente de estados y organizaciones implicados en el conflicto. RUIZ ARÉVALO, Javier. *Militares y OeNeGés; Reflexiones sobre una Relación a Veces Tormentosa*. Biblioteca Conde de Tendilla. Universidad de Granada. 2012. Pag. 189 y ss.

¹⁸ VOLKER, Franke. *The Peacebuilding Dilemma. Civil-Military Cooperation in Stability Operations*. International Journal of Peace Studies, Volume 11, Number 2, Autumn/Winter 2006.

común.¹⁹ En el caso de la ayuda al desarrollo, esta situación no es demasiado novedosa, pero la “politización” que se produce así en la ayuda humanitaria sí que supone un cambio radical. Lo que se pretende es alinearla con los objetivos políticos y militares de la operación, abandonando la neutralidad e independencia que habían caracterizado hasta entonces su actuación. Paralelamente, se produce una suerte de presión sobre los “planificadores CIMIC” para que traten de orientar las acciones de ayuda humanitaria y al desarrollo hacia la consecución de determinados objetivos operacionales.²⁰ Cuando se podía, se hacía “coordinando” la actuación de las organizaciones civiles; cuando no era posible o conveniente, eran las propias fuerzas militares las que ejecutaban lo que ha acabado por denominarse “proyectos CIMIC” (Normalmente bajo la forma de Proyectos de Impacto Rápido, actuaciones relativamente baratas y que producían beneficios evidentes para la población a corto plazo). Es así como el CIMIC fue ampliando su campo de actuación: de ser un coordinador de actuaciones con los actores civiles, pasó poco a poco a convertirse en un órgano ejecutor en los campos de la ayuda humanitaria y al desarrollo.

Esta situación produjo una lógica reacción en el seno de la comunidad humanitaria. Los intentos de supeditar la actuación de las agencias humanitarias a planes más amplios, dentro de una estrategia general de estabilización, chocaban con los principios de independencia, neutralidad e imparcialidad que deben informar la acción humanitaria. La Cruz Roja Internacional (CICR) especifica que: “Las medidas son humanitarias si cumplen con los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia. Las medidas de ayuda que no hacen esto no son humanitarias, independientemente de sus buenas intenciones y su eficacia” La ejecución por unidades militares de actividades destinadas a obtener el apoyo de las comunidades locales para mejorar las operaciones militares, puede confundirse fácilmente con la ayuda humanitaria, pero no puede calificarse *estricto sensu* como tal, ya que está en todo caso guiada por los criterios políticos que, en última instancia, guían la actuación militar.²¹ Lo relevante no es quién realiza la acción, sino quién decide dónde y

¹⁹ Hasta ese momento, la coordinación entre las fuerzas militares y los actores civiles se hacía, fundamentalmente, sobre el terreno. A partir de este momento se pretende un planeamiento conjunto al más alto nivel, para asegurar la convergencia de las actuaciones sobre el terreno.

²⁰ RUIZ ARÉVALO. 2012. *Op. Cit.*. Pag. 68 y ss.

²¹ *Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian–Military Relations in Afghanistan*. Save The Children. 2004

cómo actuar, y con qué criterios. Lo que se critica es que sea el mando militar el que tome estas decisiones, basándose en criterios operativos. Para los actores humanitarios, el único criterio válido para decidir dónde y cuándo acometer proyectos de ayuda es el de necesidad: la ayuda debe ir allí donde es más necesaria. Consideraciones de interés político o militar desvirtuarían su actuación de modo inaceptable.²²

Por otra parte, tanto la participación de las agencias humanitarias en estrategias políticas, como la distribución de ayuda humanitaria directamente por fuerzas militares, suponen para los actores humanitarios un riesgo aún mayor: el de perder la aureola de independencia que, hasta esos momentos, había significado su mayor protección.²³ El empleo de medios militares en acciones de ayuda humanitaria en zonas de conflicto, ha acabado consiguiendo que se acaben borrando las líneas entre actores militares y humanitarios, de forma que se ha acabado por ver a estos últimos como partes en el conflicto, convirtiéndose así en objetivo de grupos terroristas e insurgentes.²⁴ Valga como ejemplo el caso de Médicos sin Fronteras (MSF) que, tras el asesinato de cinco de sus empleados por insurgentes, suspendió sus operaciones en Afganistán en el verano de 2004, después de haber trabajado en el país durante más de 24 años. MSF atribuyó su decisión a la proliferación de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) que, según ella, había desdibujado los límites entre las esferas civil y militar y colocado a su personal en riesgo. Según MSF, "las acciones de los PRT habían reducido de manera efectiva el espacio humanitario en el que MSF y otras organizaciones humanitarias podrían operar"

²² RUIZ ARÉVALO, Javier. *Espacio humanitario y operaciones militares ¿Un conflicto dentro del conflicto?* Revista Ejército. Nº. 827, 2010. págs. 70-77.

²³ Tradicionalmente, las agencias humanitarias habían basado su seguridad en la aceptación por parte de las comunidades en las que trabajaban, fruto de su neutralidad. Este hecho explica que, en casos como el afgano, fueran inicialmente capaces de actuar en zonas en las que ni el gobierno afgano, ni ISAF tenían presencia. Con el paso del tiempo y la "politización" de la ayuda humanitaria, acabó por ser imposible para estas agencias basar su seguridad en la mera aceptación.

²⁴ FOLEY, Conor. *The Thin Blue Line: How Humanitarianism Went to War*. Verso. 2010

CMI, LA RESPUESTA AL ENFOQUE INTEGRAL

Zapatero a tus Zapatos

El concepto de Interacción Cívico Militar (*Civil Military Interaction*, CMI) surge de la mano del de Enfoque Integral (*Comprehensive Approach*) con el ánimo de poner orden en este relativo caos. Su filosofía podría resumirse con la máxima “zapatero a tus zapatos”.

El concepto de Enfoque Integral viene a abordar un hecho indiscutible: para poner fin a un conflicto hay que atacar sus causas más profundas; no basta con desplegar una fuerza militar e imponer una paz forzosa. Es necesario identificar y solucionar los problemas que han originado el conflicto, única manera de lograr una paz estable y duradera. En términos prácticos, esto quiere decir que, además de separar y desarmar a las partes enfrentadas, es necesario garantizar las necesidades básicas de la población, asegurar un gobierno legítimo, responsable y capaz e impulsar un desarrollo sostenible. Ante la evidencia de que no existe ninguna organización capaz de abordar por sí sola todos esos problemas, el Enfoque Integral aboga por una amplia implicación de la comunidad internacional para abordar simultáneamente todos estos factores. No basta con una fuerza militar más o menos potente, es necesario que vaya acompañada por actores civiles (Organizaciones internacionales, estados, ONG,s,...) que asuman la responsabilidad en los campos no típicamente militares.

En este contexto, el concepto de CMI surge para dar respuesta a una realidad incontestable: esta implicación de la comunidad internacional va a suponer que este tipo de misiones se afronten sin un mando único. Podrá haber una coincidencia en los objetivos últimos, pero cada agencia actuará según su mandato, sus prioridades y su propia filosofía. Se trata de volver al viejo “Consenso de los Balcanes”, según el cual la fuerza militar proporciona un entorno seguro para que el resto de actores trabajen en los campos del desarrollo y la ayuda humanitaria. Ante la falta de ese mando único, es necesario encontrar el modo de coordinar, en la medida de lo posible, los esfuerzos de todos los actores empeñados, pero sin pretender subordinar la actuación de otros actores a nuestro propio planeamiento. Se trata de maximizar las sinergias y de minimizar las interferencias. Para el mando militar, esta situación implica la necesidad de relacionarse con un amplio grupo de actores, que trabajan

en el mismo escenario, que “empujan en la misma dirección”, pero que no aceptan “ser coordinados”.²⁵

Ni siquiera es posible pensar en un modo uniforme de relacionarse con todos ellos. Es necesario establecer relaciones flexibles, de igual a igual, respetando las esferas de actuación de cada uno e intentando evitar interferencias y lograr la máxima convergencia de esfuerzos posible. No cabe pensar en foros en los que todos estén representados y en los que se adopten decisiones en común. La realidad es que el mando militar debe adaptarse a cada organización con la que quiera interactuar (Del mismo modo que cada organización tendrá que adaptarse al modo militar de hacer las cosas), tratando de encontrar el mejor modo de hacerlo. Según la nueva doctrina OTAN para CIMIC, esta función “...ayuda a la fuerza militar a alcanzar el objetivo final coordinando, sincronizando y armonizando las actividades militares con los actores civiles, ligando así las operaciones militares con los objetivos políticos.”²⁶

Qué Significa Interacción

La sustitución del término “Coordinación” por “Interacción” hace referencia a esa variedad de formas que puede adoptar la relación. Con algunas organizaciones, la relación podrá ser muy estrecha; podría llegarse al planeamiento conjunto, incluso podría plantearse en determinados supuestos, dependiendo de la naturaleza de la misión, la integración de estructuras de mando; en otros casos la relación se limitará al intercambio de oficiales de enlace, o a la participación en grupos de trabajo conjuntos, reuniones periódicas,...; y habrá casos en los que no habrá una relación estable, sino encuentros esporádicos, conversaciones informales, correos electrónicos,... teniendo en cuenta que tampoco al mando militar le interesa mantener una relación muy estrecha con todas las organizaciones presentes en el

²⁵ No sería malo tener presente que, en estos casos, la forma verbal a conjugar no es el “yo coordino”, sino el “nosotros coordinamos”. Es una actividad entre iguales, no hay una Autoridad de Coordinación, sino una pluralidad de entes iguales buscando un consenso. La coordinación nunca puede contemplarse como una actividad dirigida a supeditar la actuación del resto a un planeamiento propio ya finalizado. El planeamiento propio no puede ser previo a la coordinación, sino que debe hacerse en paralelo con el resto de organizaciones, intercambiando información sobre los planes respectivos, o incluso planeando conjuntamente.

²⁶ Doctrina Aliada para la Cooperación Cívico-Militar. AJP 3.4.9. Agencia OTAN de Normalización. 2014.

área de operaciones. Habrá ocasiones en que la relación será limitada porque no se considere necesaria una interacción mayor.

El concepto de CMI, en el marco del Enfoque Integral, implica antes que nada un cambio de mentalidad en todos los actores; cada uno de ellos debe aceptar que su labor no es más que uno de los esfuerzos convergentes para la consecución de un objetivo común. Objetivo que sólo podrá alcanzarse si se alcanzan los objetivos parciales: no hay seguridad sin desarrollo económico; ni desarrollo económico sin un gobierno legítimo y eficiente; ni es posible un gobierno de estas características sin seguridad,... Cada uno de los actores empeñados en estos objetivos debe ser capaz de planificar sus actividades teniendo en cuenta los planes y necesidades del resto, para evitar interferencias y maximizar sinergias.

Se hace necesario una nueva cultura de colaboración y respeto en la que prime, por encima de todo, el conocimiento y la confianza mutuos; el intercambio de información y, sobre todo, la primacía de los objetivos estratégicos de la misión sobre los operacionales propios de cada organización. Sólo si, por ejemplo, el mando militar es capaz de sacrificar avances inmediatos en el campo de la seguridad, para no comprometer objetivos de desarrollo o gobernanza a largo plazo, la misión en su conjunto podrá ser exitosa. El objetivo de la Interacción Cívico militar es precisamente integrar este tipo de consideraciones en el proceso de decisión militar:

Antes del inicio de una operación, fomentando el conocimiento mutuo entre la fuerza militar y las organizaciones que, potencialmente, podrían acompañarla en futuras operaciones. La asistencia de personal militar a cursos, seminarios y ejercicios de organizaciones como ACNUR, la Cruz Roja, IOM,... unida a la presencia de personal de este tipo de organizaciones en cursos, seminarios y ejercicio militares permite a unos y otros familiarizarse con el *modus operandi* del resto y asentar las bases de una relación de confianza fundamental para misiones futuras.

Es importante resaltar que, tanto en esta fase como en las posteriores, no se trata de incorporar civiles a la organización militar; estos civiles pueden aportar experiencia y conocimientos a los procesos de decisión y ser muy útiles en los cuarteles generales, pero no aportan lo que se requiere cuando hablamos de "Interacción": Personas (Que incluso

podrían ser militares, si se diera el caso) que representen a las organizaciones civiles con las que se quiere interactuar. No es su conocimiento lo que se precisa, sino su calidad de enlaces con otras organizaciones con las que se quiere intercambiar información.

Durante el planeamiento de la operación, la interacción cívico militar asegura que en la toma de decisiones se tienen en cuenta los planes, posibilidades y necesidades de otras organizaciones y viceversa. Estas organizaciones podrán en algunos casos estar presentes en los procesos de planeamiento, integrando representantes en nuestra estructura de mando y control,²⁷ pero no será lo normal; lo habitual será que sus consideraciones sean trasladadas a los grupos de planeamiento militar a través del elemento de G9/J9 (CIMIC-CMI en la nueva terminología OTAN), que a través de los distintos procedimientos de interacción, estará en condiciones de conocer las necesidades y posibilidades de actuación de otras organizaciones y de coordinar los respectivos planeamientos.

Durante la ejecución, se hace necesario un estrecho enlace con las organizaciones presentes en el escenario de actuación, para asegurar un fluido intercambio de información que facilite la coordinación de actividades. En esta fase la clave reside en un fluido intercambio de información. Respetando las naturales necesidades de discreción, es imprescindible que cada actor sepa qué es lo que están haciendo los demás, como única manera de evitar conflictos sobre el terreno.

NOTA FINAL

A lo largo del siglo pasado y de lo que llevamos de éste, los civiles se han convertido en una realidad cada vez más presente en el campo de batalla, lo que ha obligado a las fuerzas militares a tenerlos en cuenta, cada vez más, en el planeamiento y ejecución de operaciones militares. Inicialmente bastaba con eso, con tenerlos en cuenta para que no interfirieran en el desarrollo de las operaciones; el concepto de Asuntos Civiles respondía a esta necesidad: incluir en las operaciones militares un factor más del ambiente, pasivo, que había que combinar con el resto de factores.

²⁷ No hablamos de algo utópico. En el año 2006, en la Sección CIMIC del Cuartel general de ISAF en Kabul, había dos representantes de la Organización Internacional para las Migraciones (IOM) plenamente integrados en la estructura de mando y control.

Pero, conforme los civiles en el campo de batalla, pasaron de ser meros sujetos pasivos a jugar un papel activo, fue necesario replantear el modo de relacionarse con ellos. Ya no bastaba con tenerlos en cuenta, era necesario coordinar las actividades respectivas. El concepto de CIMIC surge de esta nueva realidad de coordinación, no sentida con anterioridad.

El concepto de CMI, por último, surge para afrontar una situación en la que militares y civiles no sólo operan en el mismo escenario, sino que persiguen un mismo objetivo, aunque trabajando en áreas diferentes y con mandatos diferentes. La complejidad de integrar esfuerzos de organizaciones tan dispares ha obligado a hacer un esfuerzo por encontrar el modo de interactuar con cada una de ellas, esfuerzo que podemos decir que todavía no ha culminado.

i

*Javier María Ruiz Arévalo**
TCOL.ET.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.