

RELACIONES CÍVICO-MILITARES EN OPERACIONES DE PAZ (CIMIC)

Diego CÁNOVAS CÁNOVAS



Introducción



N estas pocas líneas pretendemos exponer el concepto general de CIMIC, así como la necesidad de su existencia a la luz de las nuevas formas de actuación de las Naciones Unidas (ONU) en los conflictos armados, y más concretamente en los periodos posteriores a dichos conflictos, durante los cuales tienen lugar las operaciones de reconstrucción nacional. Las operaciones genéricamente llamadas de mantenimiento de la paz han experimentado un desarrollo sin precedente en los últimos tiempos. Hasta hace unos años dichas operaciones se llevaban a cabo mediante fuerzas militares ligeras, que ocupaban zonas de interposición entre dos beligerantes, pero hoy en día las operaciones de mantenimiento de la paz resultan ser, en la mayoría de los casos, de una enorme complejidad y peligrosidad. En el informe «Un programa para la paz», que el entonces secretario general de la ONU Boutros Boutros Gali presentó a los Estados miembros en junio de 1992, proponía la creación de los siguientes elementos:

- Fuerzas de despliegue preventivo: no consistirían solamente en fuerzas militares, sino también de ayuda humanitaria imparcial, conciliación, presencia policial, etc. Siempre a petición del estado afectado.
- Fuerza militar: constituida de acuerdo con los convenios previstos en el art. 43, para lograr así su fácil y rápida disponibilidad.
- Unidades de resguardo de la paz: formadas como medida provisional a tenor del art. 40, actuando bajo mandato del secretario general, previa autorización del Consejo de Seguridad. Deberían estar suficientemente armadas y tener la facultad de reaccionar ante las agresiones para mantener el cese de fuego establecido.

- Fuerzas de consolidación de la paz: cuya misión iría más allá de lo militar, pues se trataba de asegurar la paz mediante el desarrollo de instituciones e infraestructura. Por ello estarían constituidas tanto por componentes militares como policiales y civiles.

A partir de aquí se puede hablar no sólo de una «taxonomía» de las operaciones de paz, sino del estatus de las fuerzas que actúan bajo mandato de la ONU. Y es en ese último apartado —fuerzas de consolidación de la paz— donde pretendo encajar este sencillo trabajo.

Concepto teórico

Cuando en 1996 Adam Roberts publicó en un Adelphi Paper (1) su trabajo «Humanitarian Action in War» («Acciones Humanitarias en la Guerra»), surgió la cuestión de cómo dos actividades tan opuestas —acción humanitaria y guerra— habían terminado relacionándose de forma tan estrecha. El mismo Roberts plantea en su introducción que, en una era de comunicación global, la opinión pública de los países democráticos pide que se tomen iniciativas concretas para aliviar el sufrimiento de la población civil, víctima principal de las guerras y de los desastres humanitarios (2). Como consecuencia, un número cada vez mayor de países viene aportando fuerzas para participar en operaciones de paz. Para algunos de ellos ese compromiso ha pasado a ocupar un lugar destacado entre las misiones asignadas a sus fuerzas armadas.

Al comienzo de los años noventa, cuando se multiplicó el número de operaciones de paz, no existía un conocimiento profundo de cómo desenvolverse en ese tipo de misiones. Uno de los problemas más importantes era, sin duda, la reacción que producía el despliegue de contingentes militares entre la población local y las organizaciones civiles encargadas de la ayuda humanitaria. Las relaciones cívico-militares en operaciones de paz han sido siempre de vital importancia para el éxito de la misión. La cooperación cívico-militar no es, por tanto, un fenómeno nuevo; sin embargo, el creciente número de operaciones de paz y de acciones ante emergencias humanitarias ha puesto de manifiesto la necesidad de establecer mejores canales de comunicación entre los actores civiles y militares en esas tareas, demostrando a su vez la necesidad de sumar esfuerzos para lograr una mayor coordinación en beneficio de la misión.

(1) www.iiss.org/publications/adelphi-papers

(2) ROBERTS, Adam: *Humanitarian Action in War*, Adelphi Papers, 305, ISS, Oxford University Press, Oxford, 1996.

Analizando las dificultades que genera esta cooperación, puede observarse la importancia que adquieren las percepciones mutuas entre los participantes en la operación, manifestándose claramente la trascendencia de los aspectos relativos a las diferencias culturales en la interacción cívico-militar (3). Cuando estas diferencias culturales no se advierten adecuadamente, o cuando las percepciones de los diferentes actores están sustentadas en fundamentos erróneos o determinados prejuicios, suelen aparecer los desencuentros entre los contribuyentes, emergiendo disparidades que podrían afectar el cumplimiento de la misión. Por ello, resulta de capital importancia la identificación previa de las barreras culturales y de las falsas percepciones que puedan tener lugar y que podrían provocar el consiguiente distanciamiento entre los participantes en la operación, lo que obliga a identificar mecanismos que permitan mejorar la vinculación.

Las diversidad de perspectivas y objetivos que los heterogéneos participantes suelen poseer respecto de la misión es un elemento favorecedor de la anarquía, que puede interferir en la necesaria armonía y colaborar finalmente al fracaso en las tareas de cooperación cívico-militar. Resulta obvio que toda falta de coordinación entre los elementos civiles y militares en el terreno tendrá efectos directos sobre la población civil, desplazados y refugiados, quienes deben ser, en definitiva, los beneficiarios directos de las acciones.

En estos complejos procesos de interrelación, las estructuras de coordinación son de gran importancia en las tareas de enlace y apoyo que involucran a los elementos militares con las organizaciones y agencias civiles, sean o no gubernamentales. Y es que toda operación militar, tanto en la guerra como en la paz, posee una dimensión civil (4). La dimensión civil en las operaciones de paz viene dada por la inevitable presencia de elementos civiles en el escenario en el que se desarrollan las operaciones: además de la población civil local, funcionarios, voluntarios o colaboradores de organizaciones internacionales.

La primera estructura de coordinación, denominada CMOC (Civil-Military Operation Center), fue establecida en Somalia (5) en diciembre de 1992, y fue considerada una de las más importantes iniciativas a la hora de analizar las lecciones aprendidas (6). La denominación puede ser variada, conforme a la

(3) Entiéndase aquí el término «cultura» principalmente como conjunto común de prácticas habituales.

(4) PAZ, José Gabriel: *La Coordinación entre las ONG/OI y las Fuerzas Armadas en las operaciones de paz: salvando diferencias culturales*, 2002.

(5) Un antecedente del CMOC fue el CORDS (Civilian Operations Rural Development Support) que estableció el gobierno estadounidense para la coordinación interagencias en Vietnam a partir de 1966.

(6) ALLARD, Kenneth: *Somalia Operations: Lessons Learned*. Washington, DC: National Defence University Press, 1995.

naturaleza de la operación o la doctrina que le da origen. Así, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) denomina a dicha estructura CIMIC (Civil-Military Coordination), denominación que ha sido adoptada por las Fuerzas Armadas españolas.

CIMIC

El término CIMIC ha ido ganando adeptos a lo largo de los últimos años. Aunque solamente se ha intentado definir el término en serio a partir de la implicación de la OTAN en los Balcanes, ha estado utilizándose durante algún tiempo sin entenderse bien su significado. Esta confusión ha demostrado ser un obstáculo para debatir plenamente sobre un aspecto clave del papel que debe desempeñar la OTAN en la resolución de conflictos del futuro: concretamente, hasta qué punto se deben emplear las fuerzas militares fuera de sus roles tradicionales.

La OTAN se ha visto implicada tanto en actividades humanitarias como de reconstrucción, bien para evitar sufrimientos humanos inaceptables, bien porque las demás organizaciones o autoridades civiles con el mandato de hacerlo no estaban preparadas para satisfacer las necesidades, o en ambos casos. Por consiguiente, la OTAN ha reconocido plenamente la necesidad de establecer los procedimientos, doctrina, adiestramiento y recursos físicos necesarios para operar en este entorno (7).

El CIMIC es, de una forma bastante simple, la coordinación y cooperación que un mando de la OTAN lleva a cabo con todos los actores civiles dentro de su área de operaciones para realizar su misión. El problema surge cuando se intenta definir dónde acaba su misión y dónde empieza la de los civiles. ¿Cómo se enfrenta al hecho de la existencia de una gama tan amplia de actores civiles? ¿Cómo conseguir la cohesión de las estructuras organizativas militares con las civiles, más relajadas, incluso cuando existe un consenso acerca de cuestiones tan serias como los objetivos finales a alcanzar?

Antes de entrar a ver los mecanismos para la materialización del CIMIC, conviene recordar qué no es el CIMIC:

- El CIMIC no significa asistencia militar a las autoridades civiles. Esto tiene lugar cuando autoridades civiles requieren de las fuerzas militares que lleven a cabo una misión particular porque éstas disponen de los recursos necesarios. Podría abarcar desde la colocación de sacos de arena para evitar inundaciones hasta la ayuda necesaria en caso de

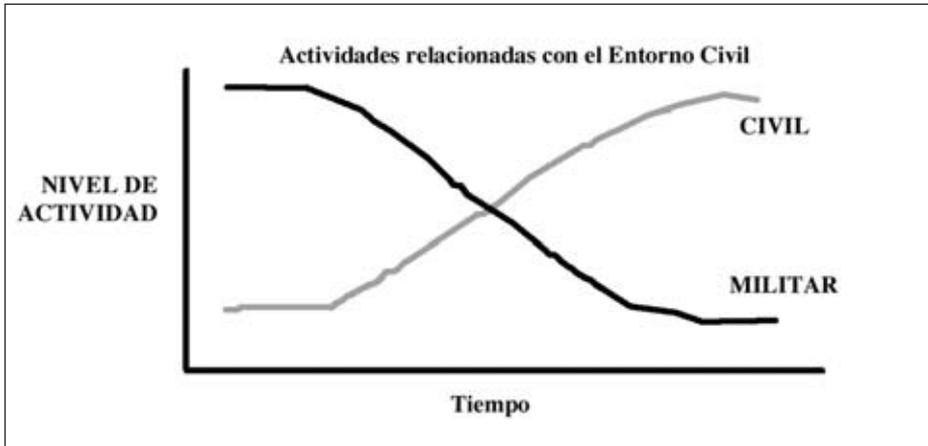
(7) Desarrollado en Bi-SC 86-2 y denominado como CIMIC 2000.

- terremotos. Para llevar a cabo tales acciones se asigna a las Fuerzas Armadas una misión específica durante un tiempo determinado, y operan bajo la dirección civil en todo momento.
- El CIMIC no es una Unidad de Planificación de Emergencias Civiles que implica, principalmente, la protección de poblaciones civiles nacionales.
 - El CIMIC no es Asuntos Civiles. Ésta es una capacidad nacional autónoma para operar en el mismo entorno. La diferencia clave es que el CIMIC incorpora procedimientos para la integración completa de actividades relacionadas con el entorno civil en el esfuerzo operativo principal y que está bajo el control directo de los mandos. Los medios de Asuntos Civiles se pueden encontrar entre los recursos que se pueden abordar a través del proceso del CIMIC, pero que solamente se emplean si la misión del comandante los autoriza. De hecho, mucho de lo que se ha conseguido en los Balcanes no se podría haber conseguido sin tales medios.
 - El concepto que quizá encierra mayor dificultad es el de «reconstrucción nacional». Estrictamente hablando, la OTAN no realiza labores de «reconstrucción nacional». Esta área de actividad descansa en la Comunidad Internacional. Sin embargo, la acción de la OTAN contribuye inevitablemente a la «reconstrucción nacional». Este hecho hace que surja la cuestión de hasta dónde llega esta relación y en qué modo debe ser incidental.

Por tanto, si aceptamos este nivel de implicación como inevitable, ¿hasta dónde se debería llegar y cuáles son los procedimientos que deben regir? La figura (página siguiente) ilustra la doctrina comúnmente aceptada en la actualidad. Conforme toman control las organizaciones civiles y las autoridades locales, debe ir disminuyendo la implicación de las Fuerzas Armadas en las respectivas áreas de responsabilidad, hasta el punto en el que tiene lugar la «transición» de responsabilidades.

En palabras del teniente coronel del Ejército británico J. W. Rollins, ésta es una representación muy simple, porque existirán muchas líneas que unan diferentes actividades y por consiguiente también muchos «puntos de transición». Por supuesto, concluye este oficial, que si las líneas de acción sobre el terreno no se conducen de manera adecuada, se llegará a la indeseable situación que podría representarse gráficamente como dos líneas, la militar y la civil, que correrían paralelas sin llegar a cortarse nunca; es decir, sin que se produjera una «transición».

De acuerdo con la publicación AJP-9 de la OTAN, se define el CIMIC como «La coordinación y cooperación, en apoyo de la misión, entre el comandante de la fuerza de la OTAN y los actores civiles, incluyendo la población nacional y las autoridades locales, así como las organizaciones y agencias no



Correlación de la implicación civil y militar en actividades relacionadas con el entorno civil (8).

gubernamentales, nacionales e internacionales». (9). Además, según la publicación mencionada anteriormente, la aplicación del CIMIC viene condicionada por cuatro factores:

- a) Las actividades del CIMIC forman una parte integral del plan del comandante de la Fuerza Conjunta, se llevan a cabo en apoyo de su misión y están relacionadas con la implementación de la estrategia general y la adquisición de un estado final sostenible y estable.
- b) El personal integrante del CIMIC del Mando está completamente integrado en su cuartel general, dispone de una visión completa y está autorizado a coordinar las actividades del CIMIC en el área de operaciones.
- c) En la cooperación con una gama amplia de organismos civiles, las fuerzas de la OTAN, hasta donde sea posible y dentro del alcance de los medios y capacidades militares, darán cabida y apoyarán las actividades de estos organismos, siempre y cuando esto no comprometa la misión.
- d) Las actividades del CIMIC se llevan a cabo con el objetivo de conseguir oportunamente la transición de esas funciones a las organizaciones o autoridades civiles adecuadas.

(8) ROLLINS, J. W.: *Civil-Military Co-operation (CIMIC) in Crisis Response Operations. The Implications for NATO*. UK Army.

(9) MC 411/1.

Parece claro, a tenor de lo expuesto hasta ahora, que el CIMIC trabaja para el Mando de una misión que tenga que afrontar un escenario en el que actores de diferente naturaleza juegan un papel relevante.

Finalmente, y teniendo en cuenta esta diferencia de naturaleza, son muchos los autores que ponen el acento en las divergencias de enfoque y puntos de vista, sobre todo a partir de las hondas diferencias entre la naturaleza militar y civil de los actores y su propia estructura organizativa, así como —por qué no mencionarlo— algunos prejuicios por parte de la totalidad de dichos actores. En cualquier caso, cabe resaltar que el cumplimiento de la misión prevalece frente a otras consideraciones.

Conclusión

La naturaleza de las nuevas misiones de mantenimiento de la paz, en las que fuerzas internacionales bajo mandato de la ONU se ven envueltas en tareas de apoyo a la reconstrucción nacional, hace que los ejércitos se simplifiquen en misiones que van más allá de su ámbito de actuación tradicional.

El informe «Un programa para la paz» de Bouthros Boutros Gali, de junio de 1992, recomendaba el uso de fuerzas bajo mandato de la ONU para despliegue preventivo y consolidación de la paz.

Además, la diferente naturaleza de los actores presentes en una zona de operaciones, sea ésta una zona bajo la responsabilidad de un equipo de reconstrucción provincial o de otro orden, como por ejemplo el despliegue en Líbano o Haití, hace necesario un gran esfuerzo de coordinación para que cada uno de los actores pueda desempeñar adecuadamente su labor y se produzca la debida sinergia entre todas las fuerzas.

Como se ha mencionado anteriormente, no pocos autores inciden en los prejuicios y desconfianzas mutuas que se hacen notar cuando actores de diferente naturaleza se hayan presentes en la zona de operaciones (ONGs, OIs, Fuerzas Armadas, etc.). No obstante, es preciso redoblar los esfuerzos para lograr la mayor eficacia mediante una buena gestión del CIMIC y una labor divulgativa entre las organizaciones civiles, en lugar de acentuar las diferencias estructurales. Las Fuerzas Armadas no están concebidas para llevar a cabo las funciones de las ONGs, pero la labor de éstas se ve dificultada en un entorno inseguro.



BIBLIOGRAFÍA

- AJP 9. *NATO Civil-Military Co-Operation (CIMIC) Doctrine*.
- KENNETH, Allard: *Somalia Operations: Lessons Learned*. Washington, DC. National Defence University Press, 1995.
- PAZ, José Gabriel: *La Coordinación entre las ONG/OI y las Fuerzas Armadas en las operaciones de paz: salvando diferencias culturales*. 2002.
- ROBERTS, Adam: *Humanitarian Action in War*. Adelphi Papers 305, ISS, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- ROLLINS, J. W.: *Civil-Military Co-operation (CIMIC) in Crisis Response Operations. The Implications for NATO*. UK Army.
- TRIPODI, P.: *Civil-Military Relations in PKO: Identifying a new Philosophy for the Armed Forces*. 2002
- www.iiss.org/publications/adelphi-papers
- www.elmundo.es
- www.mde.es
- www.un.org
- www.cruzroja.es
- www.icrc.org