Los Asuntos Civiles en las Operaciones de Paz

Teniente Coronel Jeffrey A. Jacobs, Reserva del Ejército de EE.UU.

LA DOCTRINA de los Asuntos Civiles afirma que "la misión de Asuntos Civiles es apoyar la relación del comandante con las autoridades civiles y la población civil, promover la legitimidad de la misión, y realzar la eficacia de los militares."[1] En su definición de esta misión, la doctrina no plantea distinción alguna entre las operaciones de combate y las operaciones de paz.

Las operaciones recientemente realizadas nos han enseñado que la misión de Asuntos Civiles es crítica para el éxito de la misión general y que las actividades emprendidas en este ámbito deben formar parte integral tanto de las operaciones de combate como de las operaciones de paz. Sin embargo, las operaciones realizadas en Haití y Bosnia en años recientes también nos han demostrado que la misión de Asuntos Civiles es distinta en estos tipos de operaciones, y muchos comandantes todavía no entienden cabalmente cómo la misión de Asunto Civiles debería cumplirse en tiempo de paz. El presente artículo analiza la forma en que las fuerzas de Asuntos Civiles deberían apoyar a los comandantes en la conducción de las operaciones de paz.

Misiones de Apoyo de Asuntos Civiles

El Manual de Campaña del Ejército 41-10, *Civil Affairs Operations* (Operaciones de Asuntos Civiles), identifica las operaciones cívico-militares como una función operacional y de mando. Las actividades realizadas por los medios de Asuntos Civiles le entregan al comandante la herramienta adecuada para facilitar el cumplimiento de la misión en las operaciones cívico-militares. Todas las actividades de Asuntos Civiles caben bajo la rúbrica de "apoyo a las operaciones cívico-militares", incluyendo acciones tales como el control de la población y de los recursos, asistencia humanitaria, acción cívico-militar, defensa civil y apoyo a la administración civil. La doctrina de Asuntos Civiles del Ejército y de las fuerzas conjuntas estipula que a todos quienes se desempeñan en el ámbito de Asuntos Civiles, aunque tengan o no alguna especialización en particular, se les puede exigir que apoyen a las operaciones cívico-militares de acuerdo con los requisitos de la misión y la intención del comandante en una zona operacional determinada.

La actual doctrina de Asuntos Civiles afirma que, "El apoyo a la administración civil satisface las obligaciones impuestas por tratados, acuerdos y por leyes internacionales. El papel militar en los Asuntos Civiles varía a través del espectro de operaciones. Las autoridades de mando nacional ordenan que se le dé el apoyo requerido a un gobierno aliado".[2] Este apoyo al gobierno civil asume tres formas: asistencia civil, administración civil en territorio amigo y administración civil en territorio ocupado.

Las diferencias críticas entre las operaciones cívico-militares y el apoyo a la administración civil son las siguientes:

- En las operaciones cívico-miltiares, si bien las unidades de Asuntos Civiles le prestan apoyo directo al comandante militar, también los civiles y las organizaciones civiles pueden beneficiarse de tal apoyo.
- En actividades de apoyo a la administración civil las unidades les brindan apoyo directamente a las organizaciones civiles, pero el comandante militar también puede beneficiarse de este apoyo.

La misión de apoyar a la administración civil —mucho más que las operaciones cívico-militares— depende mucho de las aptitudes civiles de los soldados de la Componente de Reserva del Ejército. En efecto, el apoyo a la administración civil es tal que "las Componentes de Reserva se encuentran en mejores condiciones para mantener las habilidades civiles que tan necesarias son en la mayor parte de las operaciones de Asuntos Civiles".[3] Esta presunción es un aspecto determinante de la composición de fuerzas de Asuntos Civiles,

pues el 97 por ciento de éstas se compone de miembros de la Reserva.

Desde cualquier perspectiva, se le atribuye un énfasis desmesurado al apoyo a la administración civil y a la suposición consecuente de que la mayor parte de las operaciones de Asuntos Civiles exigen que los participantes posean habilidades de civil. La mayor parte de las operaciones de Asuntos Civiles deberían implicar operaciones cívico-militares, más bien que la conducción de actividades de apoyo a la administración civil. Lo anterior es aplicable a través del espectro total de conflictos, incluso en las operaciones de paz. La participación de los elementos de Asuntos Civiles en misiones de apoyo a la administración civil es una causa importante de la "expansión de la misión" y ocurre porque:

- Algunos de los comandantes de la Componente Activa no entienden ni las capacidades ni las responsabilidades de las unidades de Asuntos Civiles que los apoyan.
- La doctrina de Asuntos Civiles le da demasiado énfasis al apoyo a la administración civil y a la importancia de las habilidades civiles.
- Los comandantes de Asuntos Civiles de la Componente de Reserva están excesivamente afanados por "lanzarse al juego", y perciben que las acciones de apoyo a la administración civil les sirven de camino muy fácil y directo para hacerlo.

El Nuevo Panorama de Asuntos Civiles

El actual concepto de apoyo de Asuntos Civiles a la administración civil se originó en las operaciones conducidas por los gobiernos militares instituidos durante la II Guerra Mundial y en el período inmediatamente después de la guerra. Las fuerzas de Asuntos Civiles fueron creadas para ayudar a las fuerzas Aliadas encargadas de gobernar a Alemania durante el período de ocupación.[4] Para cumplir tal misión, el Ejército reclutó a oficiales de Asuntos Civiles directamente de la población civil con miras a aprovechar sus destrezas singulares.

En la Alemania de postguerra, el comandante militar, el general Dwight D. Eisenhower, ejerció el control completo y explícito de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.[5] De ahí que su misión específica fuera apoyar a la administración civil, y los soldados especializados en Asuntos Civiles y dotados de las habilidades civiles pertinentes representaban una herramienta indispensable para facilitar el cumplimiento de dicha misión. Éste es un punto crítico debido a la ausencia de organizaciones civiles en el terreno capaces de cumplir esta función. Estos factores constituyen el *sine qua non* del apoyo a la administración civil.

Desde el término de la II Guerra Mundial, el Ejército se ha empeñado en una sola misión parecida en la cual es posible destacar la posible presencia de estos dos factores críticos: a saber, la restauración de Kuwait después de la Operación *Desert Storm*.[6] En todas las demás misiones, al menos uno de los factores está ausente. Asimismo, el papel de los elementos de Asuntos Civiles debería haber sido brindarle apoyo al comandante en el teatro de operaciones a través de la conducción de operaciones cívico-militares.

Las actividades realizadas por los medios de Asuntos Civiles le entregan al comandante la herramienta adecuada para facilitar el cumplimiento de la misión en las operaciones cívico-militares. Todas las actividades de Asuntos Civiles caben bajo la rúbrica de "apoyo a las operaciones cívico-militares", incluyendo acciones tales como el control de la población y de los recursos, asistencia humanitaria, acción cívico-militar, defensa civil y apoyo a la administración civil. La doctrina de Asuntos Civiles del Ejército y de las fuerzas conjuntas estipula que a todos quienes se desempeñan en el ámbito de Asuntos Civiles, aunque tengan o no alguna especialización en particular, se les puede exigir que apoyen a las operaciones cívico-militares de acuerdo con los requisitos de la misión y la intención del comandante en una zona operacional determinada.

El panorama de las acciones de Asuntos Civiles ha cambiado notoriamente desde la II Guerra Mundial. Los cambios más importantes tal vez han sido el advenimiento de la Agencia Estadounidenses para el Desarrollo Internacional, la aumentada participación de otras dependencias gubernamentales en el desarrollo y asistencia de países extranjeros, y la proliferación de organizaciones privadas e internacionales, incluyendo a la ONU y la plétora de organizaciones dependientes de ésta.

La misión de la Agencia para el Desarrollo Internacional es efectivamente el desarrollo internacional, principalmente en el campo económico. Con esta finalidad, dicho organismo desempeña un papel activo en prestar ayuda y asesoría a los gobiernos de diversos países extranjeros principalmente en cuestiones económicas, pero también en lo relacionado con la instauración de instituciones democráticas, la supervisión de la

Las fuerzas de Asuntos Civiles fueron creadas para ayudar a las fuerzas Aliadas encargadas de gobernar a Alemania durante el período de ocupación. Para cumplir tal misión, el Ejército reclutó a oficiales de Asuntos Civiles directamente de la población civil con miras a aprovechar sus destrezas singulares. . . En la Alemania de postguerra, el comandante militar, el general Dwight D. Eisenhower, ejerció el control completo y explícito de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. De ahí que su misión específica fuera apoyar a la administración civil, y los soldados especializados en Asuntos Civiles y dotados de las habilidades civiles pertinentes representaban una herramienta indispensable para facilitar el cumplimiento de dicha misión. Éste es un punto crítico debido a la ausencia de organizaciones civiles en el terreno capaces de cumplir esta función. Estos factores constituyen el* sine qua non *del apoyo a la administración civil.

distribución de medios de asistencia humanitaria, el establecimiento de servicios de educación y sanidad, y otras actividades afines implicadas en el desarrollo nacional.[7] Estas funciones coinciden en gran medida con el apoyo brindado por las unidades de Asuntos Civiles a las capacidades del gobierno civil. Considérese, por mencionar sólo un ejemplo entre muchos, que los especialistas en educación de la Agencia para el Desarrollo Internacional ayudan a los gobiernos de las naciones en vías de desarrollo a establecer y mantener programas educacionales; siendo ésta una misión muy parecida a la cumplida por los equipos de educación pública del servicio de Asuntos Civiles.[8]

Las misiones realizadas por otros organismos del Gobierno estadounidense también coinciden con las capacidades de las unidades de Asuntos Civiles. Por ejemplo, la misión del Programa de Entrenamiento y Asistencia para la Investigación Criminal, patrocinado por el Departamento de Justicia, es muy similar a la misión de los equipos de Asuntos Civiles especializados en la seguridad pública. Las misiones de diversas organizaciones de la ONU, tales como el Alto Comisario de Refugiados y la Organización Mundial de Salud, coinciden con las capacidades de los equipos de Asuntos Civiles especializados en temas relacionados con los civiles desplazados y la sanidad pública. Los objetivos de centenares de organizaciones privadas también coinciden con el apoyo de Asuntos Civiles en misiones de administración civil.

Los Asuntos Civiles en Operaciones de Paz

El apoyo a la administración civil es una misión necesaria y las fuerzas de Asuntos Civiles deben poseer la capacidad adecuada para cumplirla. Incluso en ausencia de una misión explícita para proporcionar tal apoyo, es posible que resulte necesario hacerlo en aras de "promover la legitimidad de la misión y realzar la eficacia de las Fuerzas Armadas", para poder así "ganarse las mentes y los corazones" de la población.

Pero en este nuevo panorama de Asuntos Civiles se ha disminuido la necesidad de que las unidades de Asuntos Civiles realicen misiones de apoyo general al gobierno civil, tanto en las operaciones de combate como en las misiones de paz. Hoy en día, la decisión de prestar apoyo a la administración civil sin que exista una misión explícita para tales efectos, sólo debe tomarse a raíz de un proceso de deliberación cuidadosa; es más, las unidades de Asuntos Civiles deberían evitar usurpar las responsabilidades previamente asumidas por las organizaciones civiles presentes en la zona de operaciones. Caso contrario, la acción iniciada por los elementos de Asuntos Civiles provoca la "expansión de la misión" e implica al Ejército innecesariamente en actividades de incumbencia civil. En las operaciones de paz, al igual que en combate, los elementos de Asuntos Civiles deberían enfocarse en las operaciones cívico-militares.

La expansión de la misión de Asuntos Civiles, producto del apoyo innecesario brindado a la administración civil y de la coincidencia de las capacidades de Asuntos Civiles con las misiones de diversas organizaciones civiles, era un problema muy evidente en la Operación *Joint Endeavor/Joint Guard* en Bosnia. La misión militar inicial en dicho país fue asegurar que las facciones beligerantes acataran las disposiciones militares del tratado de paz.[9] Ésta es una misión de imposición de la paz, que quizás ostente algunos aspectos de una operación de mantenimiento de la paz, a saber, la separación de las facciones beligerantes y la supervisión de la implementación de la tregua.[10]

Muchas de las unidades de Asuntos Civiles desplegadas en el teatro de operaciones, especialmente a nivel de Cuerpo de Ejército y teatro, se encuentran empeñadas en la misión de apoyo a la misión de imposición de la paz al mismo tiempo que conducen operaciones de "reconstrucción de Bosnia", por citar las palabras de los soldados comprometidos. El cuartel general de comando de Asuntos Civiles en Bosnia ha descrito la misión "enunciada" en Bosnia como una de "identificar las necesidades y los proyectos para la reconstrucción de la

Foto: Departamento de Defensa

Un soldado de la 1ª División de Infantería (Mecanizada) verifica las tarjetas de identidad en un punto de control militar como parte de la operación cívico-militar aún en desarrollo en Bosnia.

infraestructura e instituciones civiles coordinando con las organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias humanitarias para obtener los materiales, fondos y personal necesarios para cumplir con estas necesidades".[11] Una omisión curiosa de lo anterior es cualquier mención de *apoyo al comandante militar*. En breve, las fuerzas de Asuntos Civiles han descrito su propia misión como una de apoyo a la administración civil.

En la implementación de esta misión, la fuerza de Asuntos Civiles en Bosnia ha prestado "apoyo" y "asistencia" a muchas organizaciones civiles e internacionales, señalando muchos éxitos incluyendo los siguientes:

- Apoyo a la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa durante el proceso electoral.
- Apoyo a la Fuerza de Tarea de la Policía Internacional.
- Apoyo al Alto Comisario de Refugiados de la ONU.
- Implantación de los planes de reconstrucción civil.
- Colaboración con las facciones anteriormente beligerantes en la revisión de las leyes relativas a la posesión de propiedad.
- Asistencia al Banco Mundial.[12]

Uno debería preguntarse por qué resulta necesario brindar tanto apoyo. Las unidades de Asuntos Civiles en Bosnia están "reconstruyendo a la nación". Sin embargo, también la Agencia para el Desarrollo Internacional y otras organizaciones afines están inmersas en el mismo proceso. La primera, a vía de ejemplo, está trabajando estrechamente con los bancos de Bosnia en aras de reconstruir la economía y pagar y supervisar a los contratistas que comenzarán la verdadera reconstrucción de la infraestructura de la nación.[13] Compárese esta misión de la Agencia para el Desarrollo Internacional con la descripción planteada por el Comando de Asuntos Civiles de una misión notablemente parecida.

Otro ejemplo es el apoyo brindado a la Fuerza de Tarea de la Policía Internacional, el cual consiste en actividades de asistencia y asesoría técnicas realizadas por el equipo de seguridad pública del arma de Asuntos Civiles; equipos éstos, cuyas funciones principales son "coordinar las actividades emprendidas en aras de asegurar la seguridad pública" y proporcionar "asesoría, asistencia o supervisión a la policía local".[14] Empero en Bosnia, esta misión le corresponde más bien a la Fuerza de Tarea de la Policía Internacional que a las Fuerzas Armadas. Existe la misma anomalía en muchas situaciones en las cuales los elementos de Asuntos Civiles han emprendido acciones de "apoyo" y "asistencia" a las organizaciones civiles. La eficacia del empleo de los medios militares para fines de asesoría

En este nuevo panorama de Asuntos Civiles se ha disminuido la necesidad de que las unidades de Asuntos Civiles realicen misiones de apoyo general al gobierno civil, tanto en las operaciones de combate como en las misiones de paz. Hoy en día, la decisión de prestar apoyo a la administración civil sin que exista una misión explícita para tales efectos, sólo debe tomarse a raíz de un proceso de deliberación cuidadosa; es más, las unidades de Asuntos Civiles deberían evitar usurpar las responsabilidades previamente asumidas por las organizaciones civiles presentes en la zona de operaciones. Caso contrario, la acción iniciada por los elementos de Asuntos Civiles provoca la "expansión de la misión" e implica al Ejército innecesariamente en actividades de incumbencia civil. En las operaciones de paz, al igual que en combate, los elementos de Asuntos Civiles deberían enfocarse en las operaciones cívico-militares.

a los expertos civiles es, en el mejor de los casos, cuestionable.

Quizás aún más difícil de entender es la manera en que el apoyo de Asuntos Civiles se les ha dado a las organizaciones civiles en Bosnia. En muchos casos, los soldados que se desempeñan en este ámbito han llegado a formar parte de las organizaciones civiles apoyadas, pues visten ropa civil y trabajan directamente para las organizaciones que están apoyando, promoviendo los objetivos de estas entidades más bien que los del comandante militar. En esencia, el Ejército movilizó a estos elementos de Reserva debido a sus habilidades civiles, pero resulta que en lugar de emplearlos como soldados, los están empleando en funciones de "aumento" a las organizaciones civiles, permitiéndoles integrar de lleno las organizaciones civiles a las cuales supuestamente están apoyando. De ahí que los dólares asignados al Departamento de Defensa se han gastado en costear las misiones de la Oficina del Alto Representante de la ONU, en la cual el oficial de Asuntos Civiles "cumple la función crítica . . . de Asistente Especial al Jefe de Estado Mayor [de dicha Oficina]".[15] La disparidad resulta muy evidente.

Además, los trajes civiles que visten y los ambientes civiles en que se desempeñan, en algunos casos han llevado a los soldados de Asuntos Civiles a obrar en contra de los intereses del comandante. Por ejemplo, obtener información de organizaciones civiles es una actividad vital para el éxito de la misión militar por cuanto la información obtenida de tales organismos muchas veces verifica los informes de inteligencia o incluso resulta ser información posteriormente empleada como inteligencia militar. Sin embargo estas organizaciones muchas veces se resisten a compartir cualquier información que tengan, que guarde una relación directa con las Fuerzas Armadas. En reconocimiento de que su misión principal no es obtener inteligencia y que su condición de militar les impone la obligación de mantener con suma cautela su credibilidad con la población y con las demás organizaciones civiles representadas en la zona de operaciones, los soldados de Asuntos Civiles que cumplen funciones como integrantes de estas organizaciones poseen los medios adecuados para obtener información de gran valor y para compartir esta información con los comandantes que reciben su apoyo. En muchos casos o dejan de entender la importancia de la información obtenida o bien dejan de implantar los sistemas requeridos para su recolección y transmisión.[16]

A diferencia de la Operación *Joint Endeavor/Joint Guard*, la Operación *Uphold Democracy* en Haití demostró el empleo más juicioso de los medios de Asuntos Civiles. La misión de la Fuerza de Tarea Conjunta en Haití, al igual como la misión en Bosnia, fue una de imposición de la paz, concebida para asegurar la estabilidad y paz de la región. No fue una misión de asistencia nacional, es decir, una misión de "construcción de la paz" según la definición de tal actividad explicitada en el Manual de Campaña 100-23 del Ejército de EE.UU., *Operaciones de Paz*.[17]

La Fuerza de Tarea Conjunta en Haití también se comprometió en operaciones de apoyo a las organizaciones civiles, pero sólo porque tal apoyo le facilitó cumplir la misión del comandante. La capacidad de las organizaciones civiles para ejercer una influencia positiva en la población haitiana y continuar realizando sus respectivas labores, aunque éstas fuesen alimentar, educar, construir o sanar, constituyó un aspecto central en el logro del estado final deseado por la misión militar de los Estados Unidos en Haití: la restauración de la seguridad.[18] Cabe destacar que la Fuerza de Tarea Conjunta insistió en que toda la asistencia proporcionada a la población civil se canalizara a través de las diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales representadas en el país, y ejerció con sumo cuidado para evitar sustituir a tales organizaciones.[19] Con ello se eliminó el riesgo de cruzar esa línea ambigua entre lo que es la imposición de la paz y la construcción de la paz.

Aunque las organizaciones civiles en Haití se benefi-

ciaron con la asistencia proporcionada por los elementos militares de Asuntos Civiles, dicha asistencia se les entregó principalmente como medio a través del cual era posible apoyar al comandante. Es por eso que la provisión de apoyo a las organizaciones humanitarias era un elemento clave para el logro del objetivo militar. De hecho, las misiones militares de Asuntos Civiles, para recibir la aprobación del comandante, tenían que "contribuir en forma directa a la estabilidad y seguridad de la zona de operaciones y a las operaciones militares o bien al bienestar de los soldados".[20] En las organizaciones civiles no se encontró ningún militar vestido de civil, y el presupuesto militar no se desvió de los objetivos militares con fines de asistencia nacional cuando éstos no promoviesen la misión militar.[21] La Operación *Uphold/Maintain Democracy* demostró que las fuerzas de Asuntos Civiles efectivamente son capaces de brindar un apoyo eficaz al comandante durante la conducción de operaciones de paz, sin implicar innecesariamente a la fuerza militar en las actividades civiles auspiciadas por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

Reorientación de la Misión de Asuntos Civiles

¿Es que la misión de Asuntos Civiles en Bosnia debería considerar la reconstrucción del país, aún cuando ésta no sea la misión del comandante apoyado? La respuesta es "¡no!". El apoyo de los medios de Asuntos Civiles en las operaciones de paz es vital, pero el receptor directo de tal apoyo debe ser el comandante, y no las organizaciones civiles. En las operaciones de paz, cualquier apoyo que brinden los elementos de Asuntos Civiles a la administración civil debería emprenderse sólo en conformidad a condiciones cuidadosamente estipuladas, las cuales, a mi juicio, en muy raras ocasiones ocurrirán.

Tras la creación de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional y organizaciones afines en otros países, tales como la Organización Británica para el Desarrollo en Ultramar, la ONU y la serie de dependencias humanitarias e internacionales, junto con la proliferación de organizaciones privadas, se ha vuelto cada vez más innecesario conducir misiones militares en apoyo a la administración civil en una operación de paz. En Alemania al término de la II Guerra Mundial, como asimismo en la Ciudad de Kuwait a raíz de la Guerra del Golfo Pérsico, pocas eran las organizaciones civiles representadas en el teatro de operaciones. El Ejército era la única organización en condiciones de dar asistencia al gobierno civil. En Haití, los elementos militares fueron en realidad los últimos en llegar al escenario. Una diversidad de organizaciones de la ONU, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, y otras organizaciones llevaban ya mucho tiempo en el terreno cuando llegaron las fuerzas estadounidenses, y hacía varios años que las organizaciones privadas conducían operaciones en el país.[22]

El Subsecretario de Defensa para las Operaciones Especiales y el Conflicto de Baja Intensidad, el Sr. H. Allen Homes, afirmó en el mes de junio de 1996, que "las operaciones de paz tienen una dimensión civil, los objetivos civiles son distintos de los objetivos militares, y existe la necesidad de contar con la debida coordinación entre las operaciones civiles y las militares, especialmente durante la fase de transición de una operación militar a una operación civil". Los soldados de Asuntos Civiles constituyen el elemento clave para la coordinación entre las operaciones civiles y las militares, pero deben reconocer la distinción inherente entre las dos. Cruzar la línea entre las operaciones militares y civiles significa dejar de prestar el apoyo adecuado al comandante militar. Cuando los soldados de Asuntos Civiles ya no están apoyando al comandante militar, más vale que cualquier organización civil que necesite su servicio les dé empleo como civiles.

Lo anterior no significa que, en operaciones tales como *Joint Endeavor/Joint Guard*, los medios de Asuntos Civiles no deban dar apoyo alguno a las organizaciones civiles. Es más bien que "los líderes civiles y militares deben entender que la rígida adherencia a la misión exclusiva de supervisar las disposiciones militares del acuerdo de paz en Bosnia es una política miope que en realidad puede prolongar la necesidad de mantener una presencia militar extranjera".[23] En efecto, el propio tratado de paz les asigna a los militares la misión de "ayudar al Alto Comisario de la ONU para los Refugiados y a otras organizaciones internacionales en la ejecución de misiones humanitarias" en la ex Yugoslavia.[24] No obstante tal disposición, esta misión de ninguna manera se debe interpretar como permiso para brindar apoyo a las operaciones relacionadas con la administración civil. Tales actividades sólo se deben emprender como parte del apoyo al comandante militar a través de la conducción de operaciones cívico-militares.

Durante la fase de concentración de las fuerzas previo a las elecciones nacionales en Bosnia, el comandante del componente terrestre de la Fuerza de Implementación y el comandante del Cuerpo de Reacción Rápida del Comando Aliado en Europa, le dieron la más alta prioridad a la misión de apoyo a las elecciones, por

cuanto se dieron cuenta de que el fracaso de las elecciones bien podría acarrear el fracaso de la misión militar. Si bien la identificación y renovación de los centros electorales consumía la mayor parte de los medios a disposición del comandante del Cuerpo de Ejército, los elementos de Asuntos Civiles bajo su mando no cambiaron su enfoque ante esta nueva prioridad, pues continuaron identificando proyectos de asistencia nacional que no guardaban relación alguna con el proceso electoral. Estos mismos medios de Asuntos Civiles —vale decir, los expertos que poseían importantes habilidades civiles— podrían haberle brindado un apoyo fundamental al comandante del CE, si hubieran ayudado a las autoridades civiles en el desarrollo de diversas actividades tradicionalmente de incumbencia de Asuntos Civiles, tales como su asistencia en la restauración de los medios de comunicaciones y servicios públicos y la preparación de todos los centros electorales para asegurar que se encontraran en buenas condiciones previo a las elecciones previstas para el otoño en Bosnia.

¿Cuáles medidas pueden realizarse para asegurar que los medios de Asuntos Civiles, especialmente los provenientes de la Reserva, contribuyan con un apoyo más responsable y más estrechamente enfocado en la misión del comandante militar, evitando atascarse en cumplir funciones innecesarias en apoyo a la administración civil? Se me ocurren varias medidas.

Primero, las operaciones de Asuntos Civiles son de incumbencia del *comando militar*. Los comandantes en todos los niveles deben estar tan familiarizados con el empleo de los medios de Asuntos Civiles como lo están con los medios de apoyo de fuego o de ingenieros. Dadas la implicancias cada vez más importantes de la presencia de civiles en el campo de batalla y en las operaciones de paz, ya no existe la opción de depender de un sólo oficial de Asuntos Civiles para resolver la mejor forma de emplear estos medios en apoyo a la misión del comandante.[25]

Como corolario de lo anterior, los comandantes deben entender que las unidades de Asuntos Civiles no son necesariamente la fuerza óptima para realizar cada misión que quizás admita la palabra "civil". En muchas operaciones de paz en las cuales las fuerzas militares no están en contacto con el enemigo ni destruyéndolo —así como fue el caso en *Joint Endeavor/Joint Guard*— el nexo con las organizaciones civiles trasciende a las unidades de Asuntos Civiles. Todos los comandantes y todas las unidades, no sólo las de Asuntos Civiles, se verán en la obligación de cooperar con civiles y con organizaciones civiles rutinariamente. Aunque el mantenimiento del enlace adecuado con las organizaciones civiles es efectivamente una misión legítima de las unidades de Asuntos Civiles, el enlace con la fuerza de policía internacional puede ser una misión más adecuada para el Jefe de la Policía Militar, quien se encuentra en mejores condiciones para asegurar que exista la debida coordinación de las operaciones de la policía militar y las de la policía civil. Es más, muchas organizaciones civiles no tienen necesidad alguna de las capacidades civiles que posean los integrantes de las unidades de Asuntos Civiles, sino que necesitan las destrezas militares de estos soldados en los ámbitos de entrenamiento y logística.

Segundo, la conducción de operaciones cívico-militares debería reconocerse como la misión principal de los elementos de Asuntos Civiles, cuya doctrina debería revisarse con el fin de reducir la importancia actualmente atribuida a la misión de apoyo a la administración civil. Si bien las unidades de Asuntos Civiles de la Reserva deben entrenarse para realizar dicha misión, esta capacidad resulta esencial en pocas circunstancias, pues es mucho más común que se les exija la capacidad para materializar operaciones cívico-militares.

Tercero, todos quienes se desempeñan en el ámbito de Asuntos Civiles en la Componente de Reserva, deben jactarse menos por sus capacidades civiles y concentrarse más en mejorar la destreza de sus oficiales para integrarse cabalmente con sus homólogos en servicio activo. Un oficial de Asuntos Civiles que se encuentra destinado a servir en el estado mayor del comandante apoyado, descubrirá que sus capacidades como oficial de estado mayor son al menos igualmente importantes como sus destrezas civiles. Un oficial de Asuntos Civiles que es experto en cuestiones económicas pero difícilmente puede descifrar las órdenes de operaciones será incapaz de darle el apoyo óptimo al comandante, especialmente cuando no exista la necesidad inmediata de utilizar sus pericias económicas porque la misión no es una de apoyo a la administración civil, sino que es una operación cívico-militar.

En resumen, los comandantes superiores de las unidades de Asuntos Civiles deben dejar de pensar en una misión de asistencia nacional cada vez que se comprometen sus medios, y los comandantes que reciben su apoyo deben evaluar con escepticismo cada misión de esta índole señalada por los comandantes de Asuntos Civiles. Los comandantes de los elementos de Asuntos Civiles de la Reserva tienen el deber ante el Ejército, ante el ciudadano y ante sus soldados, de ponerse de pie y afirmar al comandante militar: "No existe ninguna misión de apoyo a la administración civil en este plan de operaciones. Por lo tanto, no tenemos la necesidad de disponer un comando completo para los elementos de Asuntos Civiles, dotado de todas las capacidades civiles que podamos reunir para cumplir la misión de Asuntos Civiles. Lo que sí se requiere es un núcleo de oficiales de estado mayor competentes para integrar la sección de Asuntos Civiles de su estado mayor, y oficiales de Asuntos Civiles con buenas aptitudes militares para darles el debido apoyo a sus batallones y

brigadas en el terreno, para efectuar el enlace necesario con las organizaciones civiles que ya se encuentran en el teatro, y para brindar la asistencia adecuada a la población civil".

El Subsecretario de Defensa para las Operaciones Especiales y el Conflicto de Baja Intensidad, el Sr. H. Allen Homes, afirmó en el mes de junio de 1996, que "las operaciones de paz tienen una dimensión civil, los objetivos civiles son distintos de los objetivos militares, y existe la necesidad de contar con la debida coordinación entre las operaciones civiles y las militares, especialmente durante la fase de transición de una operación militar a una operación civil".[26] Los soldados de Asuntos Civiles constituyen el elemento clave para la coordinación entre las operaciones civiles y las militares, pero deben reconocer la distinción inherente entre las dos. Cruzar la línea entre las operaciones militares y civiles significa dejar de prestar el apoyo adecuado al comandante militar. Cuando los soldados de Asuntos Civiles ya no están apoyando al comandante militar, más vale que cualquier organización civil que necesite su servicio les dé empleo como civiles.***MR***

NOTAS

1. Manual de Campaña del Ejército de EE.UU. 41-10, *Civil Affairs Operations* (Washington, DC: Imprenta del Gobierno de EE.UU., enero de 1993), págs. 1-1.
2. *Ibíd.*, pág. 1-3.
3. Ver, por ejemplo, Thomas E. Ricks, "Executive Action: An Army Reserve Unit Guides Reconstruction of Postwar Bosnia", *The Wall Street Journal* (10 de junio de 1996), pág. 1.
4. Earl F. Ziemke, *The U.S. Army in the Occupation of Germany, 1944-1946* (Washington, DC: Centro de Historia Militar, 1975), págs. 80-81.
5. *Ibíd.*, pág. 59.
6. Ver general de división Robert S. Frix y capitán Archie L. Davis III, "Task Force Freedom and the Restoration of Kuwait", *Military Review* (octubre de 1992 edición en inglés), págs. 2-10.
7. Ver *USAID Congressional Presentation, FY 97, Haiti*, http://www.info.usaid.gov/pubs/cp97/countries/ht.htm.
8. Manual de Campaña 41-10, pág. 4-14.
9. *General Framework Agreement for Peace*, Anexo 1-A, Artículo VI, 14 de diciembre de 1995, 35 I.L.M. 75 (de aquí en adelante se empleará la sigla *GFAP* en toda referencia a este documento).
10. Manual de Campaña 100-23, *Peace Operations* (Washington, DC: Imprenta del Gobierno de Estados Unidos, diciembre de 1994).
11. Hoja de Datos de la IFOR AFSOUTH, "Combined Joint Civil Military Cooperation", 20 de agosto de 1998 http://www.iep.doc.gov/eebic/balkan/opps/aidpress.htm
12. Hoja de Datos de la IFOR.
13. Informe de prensa de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional, "USAID Bosnia Reconstruction Program Moves Into High Gear" (13 de junio de 1996) http://www.iep.doc.gov/eebic/balkan/opps/aidpress/htm.
14. Manual de Campaña 41-12, pág. 4-14.
15. Hoja de Datos de la IFOR.
16. Como una anécdota personal, en Sarajevo un oficial de Asuntos Civiles destacado con una organización civil me avisó que no le comunicara información vital a un comandante del componente terrestre hasta el momento que hubiera recibido la aprobación de los dirigentes de la organización civil.
17. Manual de Campaña 100-23, pág. 2.
18. Capitán Nancy C. Henderson, "Civil Affairs and Logistics in Haiti", *Army Logistician* (mayo-junio de 1996), pág. 20.
19. *Ibíd.*
20. *Ibíd.*, pág. 21.
21. Había equipos de asesoría a nivel ministerial que cumplían funciones en forma independiente de la Fuerza de Tarea Conjunta y en cooperación con el Gobierno haitiano. La misión de estos equipos coincidía significativamente con las misiones de diversas organizaciones tales como la Agencia para el Desarrollo Internacional, por lo cual no era del todo claro que existía la necesidad de seguir empleándolos.
22. Doctora Margaret Daly Hays y Contraalmirante Gary F. Weatley, retirado de la Armada de EE.UU., editores, *Interagency and Political-Military Dimensions of Peace Operations: Haiti—A Case Study* (Imprenta de la Universidad Nacional de Defensa, 1996), cap. 4 http://www.ndu.edu/ndu/inss/books/haiti/haithome/html.
23. William T. Johnsen, *U.S. Participation in IFOR: A Marathon, Not a Sprint* (Carlisle Barracks, Pennsylvania: Instituto de Estudios Estratégicos del Ejército, 20 de junio de 1996), pág. 27.
24. *GFAP*, Anexo 1-A, Artículo VI.
25. Teniente Coronel Glenn H. Gardner, "Civil-Military Ops, the Brcko Bridge and Other Lessons Learned in Joint Endeavor", *Civil Affairs Journal and Newsletter* (enero-febrero de 1997), pág. 5.
26. H. Allen Holmes, "Civil Affairs Soldiers are Crucial to Peace", comentarios de Holmes en ocasión de la Conferencia Mundial de Asuntos Civiles en 1996, Washington, DC, 20 de junio de 1996, citado en *Defense Issues*, tomo 11, número 60, pág. 1.

El teniente coronel Jeffrey A. Jacobs, Reserva del Ejército de EE.UU., es el comandante del 2º Batallón (Policía Militar) del 108º Regimiento, 108ª División (Entrenamiento Institucional) en el Fuerte Jackson, Carolina del Sur, y es un abogado civil. Recibió el grado de Bachiller en Ciencias de la Academia Militar de EE.UU. y es graduado del Centro de Derecho de la Universidad de Georgetown con título en jurisprudencia, y de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EE.UU. Ha prestado servicios en una variedad de posiciones de mando y estado mayor, incluyendo como subjefe de estado mayor para Operaciones y Planes, en el Comando de las Operaciones Especiales del Ejército en el Fuerte Bragg, Carolina del Norte; y oficial de operaciones, en el Equipo de Planificación Táctica de Asuntos Civiles, de la 360ª Brigada de Asuntos Civiles (Paracaidista). Se desplegó a Haití con la 10ª División de Montaña (Infantería Ligera), sirviendo en calidad de oficial de operaciones en el Centro de Coordinación de la Asistencia Humanitaria. También sirvió en Bosnia, desempeñándose como oficial de planes de asuntos civiles en la sección de Planes del G3, del Cuerpo de Reacción Rápida del Comando Aliado en Europa. Su artículo, "The Future of the Citizen-Soldier Force: Issues and Answers", recibió los más altos honores en el concurso de escritura militar patrocinado por la revista Military Review, *edición en inglés, en el año 1990. Otro artículo suyo, "Civil Affairs in the Assault", apareció en el número de septiembre-octubre de 1996 de la misma revista.*