

## El enfoque integral. Análisis de un modelo de interacción civil-militar

*The comprehensive approach.  
Analysis of a model for civil-military interaction*

JAVIER RUIZ ARÉVALO<sup>1</sup>  
*Ministerio de Defensa, España*

RECEPCIÓN: 29/12/2016 • ACEPTACIÓN: 01/05/2017

**RESUMEN:** Desde la 1ª Guerra Mundial hasta el conflicto afgano, la relación entre militares y civiles ha evolucionado radicalmente, pasando de la mera coexistencia al trabajo conjunto, propio de las operaciones de estabilización. Esta evolución ha obligado a realizar un gran esfuerzo por delimitar las respectivas esferas de actuación y diseñar procedimientos de coordinación. Este proceso de ajuste, que no puede darse por finalizado, ha acabado por cristalizar en el concepto de Enfoque Integral, que pretende permitir el mayor grado de coordinación posible, compatible con la independencia e idiosincrasia de cada uno de los actores implicados en el conflicto.

**PALABRAS CLAVE:** CIMIC – enfoque integral – posconflicto – contrainsurgencia – estabilización.

**ABSTRACT:** From the 1st World War to the Afghan conflict, the civil-military relationship has evolved dramatically, developing from mere coexistence to the cooperation required in stabilization operations. A huge effort has been necessary to define areas of responsibility and to elaborate coordination procedures. This

---

1. Coronel jefe del Centro de Apoyo Logístico a las Operaciones. Licenciado en Derecho. Autor de varios libros y artículos sobre cooperación cívico militar centrados especialmente en Afganistán. Correo electrónico: [jmarruiz@hotmail.com](mailto:jmarruiz@hotmail.com)

process, still ongoing, has given birth to the Comprehensive Approach concept, intended to allow as much coordination as possible, compatible with the actors' independence and peculiarities.

**KEY WORDS:** CIMIC – comprehensive approach – post-conflict – counter-insurgency – stabilization.

## **Introducción**

Aunque la presencia de civiles en los campos de batalla ha sido una constante a lo largo de la historia<sup>2</sup>, su papel y su relación con las fuerzas militares han sufrido grandes transformaciones, en especial durante las últimas décadas. Esta evolución ha implicado una evolución paralela en el modo en que las fuerzas militares han afrontado su relación con el entorno civil. Desde el gobierno militar de los territorios ocupados propio de la Segunda Guerra Mundial (IIª GM), hasta la implicación en el gobierno de Estados fallidos o semifallidos típica de nuestros días, las fuerzas militares han tenido que irse adaptando al papel que la naturaleza de los conflictos les impone en la administración de los territorios en los que operan. Esta adaptación, como veremos, ha sido preponderantemente reactiva, de forma que las fuerzas armadas se han ido encontrando con situaciones no previstas, para las que han tenido que ir improvisando soluciones.

Esta evolución ha acabado por cristalizar en el concepto de Enfoque Integral, que pretende dar respuesta a las complejidades que presenta en los conflictos actuales la interacción entre civiles y militares. Se trata de un modelo de relación que ni es aceptado de forma unánime ni tiene el mismo alcance para todos los implicados en el mismo.

Para ello, el artículo comienza con un análisis histórico de las relaciones entre civiles y militares desde la IIª GM hasta nuestros días para, a través de este estudio histórico, analizar los sucesivos conceptos que han ido guiando esta relación: Gobierno Militar, Asuntos Civiles, Cooperación Civil-Militar (CIMIC) e Interacción Civil-Militar (CMI). Por último, el artículo realiza un análisis más profundo del concepto de CMI

---

2. En este trabajo no se toma en consideración a los civiles que acompañan a las fuerzas militares realizando tareas auxiliares de cualquier tipo, sino a aquellos que, ajenos a las fuerzas enfrentadas, están de cualquier otra manera presentes en la zona en la que éstas operan.

como aspecto integrante del concepto más amplio de Enfoque Integral, concepto que va imponiéndose en la gestión internacional de crisis complejas.

## **1. Participación militar en el gobierno de la población civil**

### **1.1. El gobierno de los territorios ocupados durante la IIª GM**

El 6 de junio de 1944 se produjo un acontecimiento que cambiaría el rumbo de la IIª GM: El desembarco de Normandía. El avance de las fuerzas aliadas que siguió a este desembarco les enfrentó con un problema nuevo y de una magnitud sin precedentes: la recuperación de los territorios conquistados por Alemania en las fases iniciales de la guerra y la posterior ocupación de la mayor parte de Alemania forzó al mando aliado a gestionar las necesidades de millones de personas que iban quedando bajo su control y responsabilidad. Los aliados se encontraron con una gran masa de población incapaz de cubrir sus necesidades más básicas. En estas circunstancias, de acuerdo con el Derecho Internacional de los Conflictos Armados (DICA), la potencia ocupante es responsable de atender a las necesidades de la población<sup>3</sup>.

El problema se hacía particularmente complejo porque, a la falta de recursos básicos (alimentos, agua potable, medicinas, alojamiento) se unía, en la mayoría de los casos, la 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 IIª GM 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)<sup>4</sup>.

El Manual de Campaña de Gobierno Militar y Asuntos Civiles estadounidense, aprobado poco antes de producirse estos acontecimientos, definía el

---

3. Tras las IIª GM esta obligación quedaría reflejada en el art. 55 del Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra: “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”.

4. COLES y WEINBERG (1992).

gobierno militar 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. Junto a este concepto, definía 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”<sup>5</sup>. Aunque en aquellos momentos se tendía a utilizar ambos términos como equivalentes, existía una diferencia clara: se hablaba de gobierno militar cuando el mando militar ejercía autoridad directa y plena sobre los territorios ocupados. El término asuntos civiles se reservaba para los casos en que el mando militar ejercía su autoridad de modo indirecto, a través de las autoridades civiles competentes. Esta segunda opción era la prevista para los territorios liberados, mientras que el gobierno militar directo se reservaba, en principio, para los territorios enemigos ocupados.

Las dos potencias que asumieron estas responsabilidades, Estados Unidos y, en menor medida, Gran Bretaña, afrontaron este reto de modo diferente: En el primer caso, el presidente Roosevelt sostenía que estos asuntos debían confiarse a las agencias civiles, a través del Departamento de Estado, 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. Para Estados Unidos pronto quedó claro que su propósito de involucrar a las agencias civiles en el gobierno de los territorios liberados era poco menos que utópico<sup>6</sup>.

Otro factor que contribuyó a afianzar el protagonismo de las fuerzas militares fue la ausencia de agencias civiles capaces de actuar en el campo de la ayuda humanitaria. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) no habían aparecido 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

---

5. US FM 27-5.1943.

6. En 1942, Estados Unidos empleó agencias civiles para estos cometidos en el norte de África, con un resultado 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”. Esta experiencia aconsejó emplear al ejército para este cometido. HICKS Y WORMUTH (2009), p. 13.

las Naciones Unidas (UNRRA)<sup>7</sup> estaban en condiciones de atender a las necesidades básicas de millones de personas, sobre todo teniendo en cuenta el grado de destrucción de las infraestructuras y la falta de recursos de todo tipo. La ausencia de un gobierno efectivo y de otras agencias capaces obligó a las fuerzas aliadas a responsabilizarse de atender a las necesidades básicas de millones de personas. El protagonismo en esta ingente tarea fue asumido de modo espontáneo por Estados Unidos, única potencia capaz de movilizar las capacidades necesarias para ello.

A la hora de ejercer las responsabilidades de potencia ocupante, se aplicaron dos sistemas diferentes: el gobierno indirecto, a través de las autoridades locales, preferido para los territorios liberados, y el ejercicio directo del gobierno por la autoridad militar, reservado a los territorios ocupados<sup>8</sup>. El gobierno indirecto no era siempre factible, ya que dependía de la persistencia de unas capacidades de gobierno mínimas, circunstancia que no siempre concurría en los territorios liberados. Cuando era factible, era el sistema preferido, porque al hacer uso de las capacidades de gobierno existentes, ahorra recursos militares, permitía apoyarse en la legitimidad de los gobiernos en el exilio y evitaba crear la percepción de que la liberación suponía simplemente la sustitución de una potencia ocupante por otra<sup>9</sup>.

La asunción de estos cometidos no implicaba que las fuerzas militares se convirtieran en agencias humanitarias. Para ellas el objetivo era claro: contribuir al éxito de las operaciones, consiguiendo la cooperación de la población y fomentando el desarrollo de políticas nacionales a largo plazo, incluyendo planes para el regreso de los gobiernos en el exilio. 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. Este objetivo obligó a que las fuerzas militares se vieran empeñadas en la distribución de ayuda de todo tipo a la población, pero siempre bajo el criterio

---

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. Véase: *United Nations Relief and Rehabilitation Administration*. Columbia University Press, 1950.

8. OEHRING (2009), p. 2.

9. La firma de acuerdos con los gobiernos de Bélgica, Holanda y Luxemburgo ayudaron a lograr los objetivos básicos de asuntos civiles: asegurar los territorios ocupados, logrando la máxima cooperación de la población civil y evitando interferencias con las operaciones militares. COLES (1950), p. 131.

de que la ayuda debía limitarse a la imprescindible para evitar el colapso general de la sociedad civil o la propagación de enfermedades<sup>10</sup>.

El problema es que las fuerzas armadas carecían de la estructura y el personal necesarios, de forma que semejante tarea tuvo que acometerse improvisando ambos<sup>11</sup>. Era necesario aplicar habilidades que hasta ese momento no se incluían en los programas de instrucción y adiestramiento y desarrollar capacidades inexistentes hasta ese momento en la estructura de las fuerzas armadas. 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. Sin embargo, para cuando se produce el desembarco de Normandía, apenas se habían dado los primeros pasos al respecto.

El ejercicio del gobierno de los territorios liberados y ocupados se tradujo en un proceso, más o menos lento, en el que el mando militar asumía inicialmente tantos cometidos como la situación exigía, para irlos transfiriendo a las autoridades civiles tan pronto como estas estaban en condiciones de ejercerlas y la situación lo permitía. Este proceso era sensiblemente diferente según se tratara de territorios ocupados o liberados.

En los territorios liberados, inicialmente, el Comandante Supremo Aliado ejercía autoridad plena, para evitar que la población civil pudiera convertirse en un obstáculo en el desarrollo de las operaciones militares, a las que se daba absoluta prioridad sobre cualquier otra consideración. Pero a la vez que se gobernaba, se comenzaba a trabajar en el desarrollo de capacidades de gobierno, para lo cual se destacaban oficiales de AC a las distintas administraciones, para ayudarles a recuperar sus capacidades. Tan pronto como era posible, se pasaba a la segunda fase, en la que las autoridades civiles asumían plenos poderes, siempre bajo supervisión del mando militar. Esta supervisión permitía garantizar, una vez más, la supremacía de las operaciones militares sobre otras consideraciones.

---

10. HAYWARD (1950), p. 22. En palabras del general John H. Hilldring, jefe de la División de Asuntos Civiles, 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 militar en los asuntos civiles. El éxito vendría determinado por el cese de la obligación de socorro 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. OEHRING (2009), p. 4.

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

En los territorios ocupados de Alemania, el absoluto colapso de su gobierno obligó a aplicar el procedimiento de control directo. Para ello los destacamentos de AC responsables del gobierno militar siguieron un procedimiento muy sencillo. Al ocuparse una población, se publicaba un bando con las normas necesarias para asegurar el control y buscar la colaboración de la población civil. A continuación, se procedía a nombrar un nuevo alcalde y jefe de policía, a los que se transfería el poder de forma paulatina. Gran número de poblaciones estaban, en aquel momento, fuera de ley y eran campo de actuación de todo tipo de delincuentes, por lo que el restablecimiento del orden público era absolutamente prioritario. La segunda prioridad era el restablecimiento de la administración local. Este proceso permitía a los territorios ocupados ir recuperando la normalidad, empero, en cualquier caso, el control militar sobre las autoridades así designadas era, como cabe esperar, mucho más estrecho que el ejercido en los territorios liberados. Por encima del ámbito local, la administración quedaba en manos de la autoridad militar de ocupación.

## 1.2. La función asuntos civiles durante la Guerra Fría

La IIª GM fue rica en oportunidades para aprender sobre la implicación militar en el gobierno de la población civil. De hecho, lo aprendido en esta contienda condicionó la doctrina sobre Asuntos Civiles en todo el bloque occidental hasta el fin de la Guerra Fría. La primera y más importante lección fue clara: Ocupar territorios lleva aparejada la responsabilidad de gobernarlos y esta es una responsabilidad que, al menos en los momentos inmediatamente posteriores a las operaciones militares, recaerá en el mando militar, que deberá asumirla con medios exclusivamente militares<sup>12</sup>. Esta idea permanecería vigente hasta, por lo menos, los últimos años del siglo xx.

La segunda lección es lógica: si se trata de una misión habitual de las fuerzas militares, no debe dejarse a la improvisación. Es necesario contar con procedimientos operativos; con personal adiestrado y con elementos en los cuarteles generales y unidades especializadas en su planeamiento y ejecución. Y debe contemplarse en el planeamiento de cualquier operación militar.

Estados Unidos aprendió la lección: En 1942 creó la Escuela de Gobierno Militar en la Universidad de Virginia, primera institución dedicada a la formación en este campo; entre 1942 y 1946, en un alarde de eficiencia increíble, estas y otras

---

12. OEHNING (2009), p. 9.

instituciones recién creadas formaron a más de seis mil oficiales de AC. En las mismas fechas se redactó el primer manual y se creó la División de AC en el Estado Mayor del Ejército. A partir de ese momento, AC pasa a convertirse en una función más dentro de cualquier organización militar, con medios humanos, materiales y doctrinales para ejecutarla; con este u otro nombre, la relación entre la fuerza militar y la población civil ya nunca dejará de estar presente en el planeamiento y ejecución de operaciones militares.

Hubo aun otra lección aprendida. Las misiones de gobierno asumidas en Alemania no se transfirieron en su totalidad hasta 1952. Esta situación se alargó más de lo deseable principalmente porque, en el momento en que las fuerzas militares asumían estos cometidos, no tenían presente que debían planear, desde el primer momento, una transferencia a otra autoridad civil que actuara como puente entre el gobierno militar y un gobierno alemán plenamente responsable. En aquellos momentos se pensaba que el gobierno militar aliado sería sucedido por un gobierno alemán legítimo, algo que solo sucedió mucho tiempo después. Esta asunción obligó a empeñar fuerzas militares en funciones de gobierno durante casi ocho años, algo que nadie había previsto en su momento y que no se quería que volviera a ocurrir.

La doctrina acuñada durante la IIª GM sobrevivió durante la Guerra Fría y se extendió a todos los países del bloque occidental que, en general, la adoptaron sin matices y acabaron por incorporarla al acervo doctrinal de la OTAN. En Corea, conflicto en el que por primera vez se aplicaron las lecciones aprendidas, se consolidó el concepto<sup>13</sup>, que llegó sin grandes cambios a la 1ª Guerra del Golfo (1990), conflicto en el que el papel desempeñado por las unidades de AC fue mucho más importante que el inicialmente previsto. Aparte de evitar interferencias de la población civil en las operaciones, tuvieron que afrontar la gestión de un gran número de desplazados y proporcionar ayuda de emergencia a la población tras la liberación de Kuwait, algo que no se había previsto en el planeamiento. De forma que, en el área de los asuntos civiles, el apoyo a la población civil fue ganando protagonismo respecto al gobierno militar<sup>14</sup>.

---

13. No parece que los resultados fueran demasiado brillantes; así al menos parece desprenderse del comentario de Richard Holbrook, entonces un joven oficial recién retornado de Saigón, que aparece en un informe de la Casa Blanca de 1966, recientemente desclasificado: “No estamos equipados y adiestrados en lo que se necesita hacer para reconstruir el gobierno en los pueblos. Además, es una tarea que no tiene fin en el tiempo y en la necesidad de personal y puede llevarnos a una suerte de *colonialismo revolucionario*: nuestros propósitos son revolucionarios, nuestros medios, coloniales”. Citado por COWPER-COLES (2012), p. 175.

14. HICKS y WORMUTH (2009).



Mientras tanto, en Europa, las fuerzas de la OTAN se preparaban para repeler una ofensiva del Pacto de Varsovia. Los planes de la Alianza asumían pérdidas iniciales de territorios, que debían ser recuperados posteriormente con ayuda de refuerzos provenientes del otro lado del Atlántico. En este escenario, los cometidos fundamentales a asumir por la estructura de AC estarían relacionados con el gobierno de los territorios liberados por la contraofensiva aliada. Aunque la experiencia de la IIª GM 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. Además de la experiencia de Kuwait, es lógico que una doctrina centrada en la defensa del propio territorio frente a una invasión procedente del Este, llevara a una preocupación cada vez mayor por la suerte de la población que pudiera encontrarse en la zona de combate. Así, el apoyo a la población civil fue convirtiéndose en la preocupación fundamental en el campo de los asuntos civiles.

Habría que esperar a que ganaran protagonismo las operaciones fuera del territorio de la Alianza, en territorios carentes de instituciones civiles plenamente operativas, para que la aparición de retos diferentes y más complejos obligaran al desarrollo de una nueva estrategia, en la que la cooperación civil-militar desempeñaría un papel diferente, mucho más ambicioso<sup>15</sup>.

## **2. Cooperación civil-militar. CIMIC**

### **2.1. Origen del concepto**

La caída del bloque comunista cambió completamente la realidad geopolítica del planeta, dando paso a un nuevo escenario que exigía una nueva estrategia, adaptada a realidades muy diferentes a las de la IIª GM y la Guerra Fría. Ya no se trataba de enfrentarse a grandes fuerzas convencionales en el teatro europeo; se trata ahora de operaciones de unas características muy diferentes: fuera del territorio de la Alianza, mantenimiento e imposición de la paz, enemigos irregulares y polifacéticos,... y operando en estados fallidos o en vías de serlo. Lo que se pide ahora de las fuerzas armadas no es que gobiernen un territorio ocupado; ahora se trata de apuntalar o

---

15. Años más tarde, la Publicación Conjunta que establece la Doctrina de la OTAN en materia de cooperación civil-militar reconocería en su prólogo que hasta ese momento, la cooperación civil-militar se había considerado como poco más que un problema logístico. *Allied Joint Publication. NATO Civil-Military Co-operation Doctrine*. Agencia de Normalización de la OTAN. 2003.

reinstaurar gobiernos legítimos, amenazados normalmente por enemigos interiores; o derrocar *gobiernos gamberros*<sup>16</sup> para sustituirlos por otros más respetuosos con la legalidad internacional y los derechos humanos.

En un contexto en el que no se prevé la ocupación o liberación de territorios, sino la creación de un entorno de seguridad que permita su estabilidad y en el que serán otros los responsables del gobierno, el concepto de asuntos civiles (AC) irá evolucionando hacia el de cooperación civil-militar (CIMIC), más limitado y enfocado más a la coordinación con otros actores que al ejercicio directo de funciones de gobierno. CIMIC y AC tienen mucho en común, pero son dos conceptos diferentes<sup>17</sup>.

Otro aspecto puesto de manifiesto por la nueva situación internacional es el de la estrecha relación existente entre la seguridad y la satisfacción de las necesidades básicas de la población<sup>18</sup>. El concepto de Seguridad Humana<sup>19</sup>, al asociar la seguridad con la satisfacción de estas necesidades básicas, destaca esta interdependencia, que está en el fondo de la resolución 794 del Consejo de Seguridad de la ONU (3 de diciembre de 1992), que autorizó por primera vez una intervención militar

---

16. Se denomina Estados gamberros a aquellos que suponen una amenaza para la paz mundial. Se caracterizan normalmente por su carácter no democrático, su falta de respeto a los derechos humanos y su apoyo a grupos terroristas o insurgentes o a la proliferación de armas de destrucción masiva.

17. En la actualidad, el concepto tradicional de AC es mantenido en solitario por Estados Unidos, lo cual ayuda a entender algunas dificultades que han surgido a la hora de actuar juntamente con sus socios de la OTAN. Aunque, tanto la última versión de la doctrina CIMIC de OTAN como los análisis producidos en el Centro de Excelencia CIMIC de la OTAN, demuestran una corriente cada vez más fuerte que aboga por dar más relevancia a los aspectos de gobierno de la población civil. HOOGENSEN (2014), p. 49.

18. La consideración de la satisfacción de las necesidades humanas como un aspecto relevante en este campo deriva de un nuevo concepto de seguridad mucho más amplio que el vigente hasta entonces. La respuesta al conflicto, según el nuevo paradigma, no debe ser puramente militar. Por una parte, se es consciente de que las amenazas a la seguridad provienen no solo de gobiernos apoyados en sus fuerzas militares, sino de otros muchos actores hostiles: terroristas, insurgentes, delincuentes organizados... Además, en la mayoría de los casos, para alcanzar la seguridad no basta con derrotar militarmente a un enemigo armado, se hace necesario también abordar las causas que han dado origen al conflicto. Para ello, la respuesta precisa ampliarse a otras dimensiones ajenas a la militar: políticas, institucionales, estructurales, económicas, sociales, etc. Evidentemente, la pobreza y los enfrentamientos derivados de su distribución ocupan un puesto protagonista entre las causas de conflicto.

19. *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de las NNUU para el Desarrollo: “Implica que todas las personas tengan la capacidad de ganarse la vida y satisfacer sus necesidades básicas, de estar en condiciones de valerse por sí mismas y de participar en la comunidad. En otras palabras, es la seguridad de las personas en sus vidas cotidianas, que se alcanza mediante el desarrollo humano y no mediante las armas y los ejércitos”. PÉREZ DE ARMIÑO y AREIZAGA (2006).

amparada en el capítulo VII, “con el fin de establecer un entorno seguro para las operaciones de ayuda humanitaria” en Somalia<sup>20</sup>. Desde entonces, esta interrelación entre seguridad y desarrollo humano se ha ido haciendo cada vez más patente<sup>21</sup>.

Ante el incremento en el número, la complejidad y la envergadura de las emergencias complejas, las Naciones Unidas elaboraron un modelo de construcción de la paz que integraba la acción militar y la humanitaria en modo secuencial. Se trataba de comenzar con la consecución de un alto el fuego y la asistencia y reasentamiento de desplazados y refugiados, para acabar con la reconstrucción económica, la reconciliación social y la restauración de las funciones esenciales del gobierno. Lo que se pretendía era abordar de manera consecutiva todos los factores del problema: la violencia, las necesidades básicas de la población y, cuando fuera necesario, la reconciliación y la reconstrucción<sup>22</sup>.

En este contexto en el que desarrollo y seguridad se entrecruzan en la resolución de conflictos, la OTAN reconoce que la coordinación entre sus fuerzas y el entorno civil (gubernamental y no gubernamental) es crítico para el éxito de la operación<sup>23</sup>. Este será precisamente el cometido de la estructura CIMIC que se irá desarrollando en los años siguientes. La definición de CIMIC acuñada en aquellos momentos (2002) 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”. Según se reconoce expresamente, estas relaciones pueden incluir el planeamiento conjunto en el ámbito 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<sup>24</sup>.

---

20. FOLEY (2008), p. 53.

21. Treverton y Klitgaard mencionan tres interconexiones entre pobreza e inseguridad: 1º Un fuerte aparato de defensa mejora la seguridad civil, permitiendo la inversión y el desarrollo. 2º Una mejor coordinación de políticas entre países en vías de desarrollo y países industrializados permitiría “desmilitarizar” la pobreza, encauzando los recursos así liberados a atender las necesidades básicas de la población. 3º *si vis pacem para bellum*: más vale prevenir conflictos que tener que solucionarlos. TREVERTON Y KLITGAARD (2005).

22. BOUTROS-GHALI (1995).

23. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Consejo de la OTAN. Lisboa 2010.

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

## 2.2. Metamorfosis del CIMIC

En teoría, como queda dicho, la función CIMIC se centra en la coordinación entre el mando militar y el entorno civil para coordinar las actividades relacionadas con la seguridad, responsabilidad de las fuerzas militares, y las actividades relacionadas con el desarrollo y la ayuda humanitaria, responsabilidad de otros actores. Pero desde muy pronto, la práctica fue evolucionando por otros derroteros que acabaron por convertir al CIMIC en la herramienta para que el mando militar expandiera su ámbito de actuación fuera de sus cometidos típicos.

En ocasiones, esto fue así por necesidad; por la incapacidad de otros actores para actuar en determinadas condiciones<sup>25</sup>. Pero también porque pronto resultaron evidentes los beneficios que la participación en acciones de ayuda directa reportaba a la fuerza militar: legitimidad, seguridad, e información<sup>26</sup>. Esta nueva estrategia se tradujo 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 insistía en el papel de las fuerzas militares como garantes de la seguridad y bienestar de la población civil. Esta paulatina asunción de cometidos en las áreas de la ayuda humanitaria y el desarrollo parecía el modo más eficaz para ganarse el apoyo de la población local y obtener información de ella<sup>27</sup>. La población civil es el centro de gravedad de las operaciones. Como decía el coronel francés Roger Trinquier en su obra *La guerra moderna* “la condición *sine qua non* de la victoria en la guerra moderna es el apoyo incondicional de la población”<sup>28</sup>. CIMIC se convirtió en la herramienta ideal para conseguirlo.

Valga como ejemplo el siguiente párrafo que inicia un artículo publicado en la revista profesional de las fuerzas armadas canadienses, que deja clara esta visión del papel del CIMIC en operaciones:

---

25. Uno de los primeros ejemplos lo encontramos en Chipre en 1974. Ver: RUIZ ARÉVALO (2011), p. 2. La misión de la ONU en Bosnia Herzegovina es un buen ejemplo de cómo la evolución de los acontecimientos fue conduciendo a una paulatina militarización de la acción humanitaria. FOLEY. (2008), p. 71 y ss.

26. Se trataba de *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. FOLEY (2008), p. 110.

27. No podemos olvidar que, para muchos, la pugna insurgencia-contarinsurgencia es una lucha en la que vence el que logra ganarse la legitimidad frente a la población civil. YUSTE ECHARREN Y COLOM PIELLA (2010).

28. Citado por FERNÁNDEZ ALFARO (2009), p. 25.

“En el momento en que el último soldado subió al avión con destino a Canadá, el 1er Batallón de Infantería Ligera Princesa Patricia, durante su período de servicio en Kosovo, había gestionado la remodelación de tres escuelas, coordinado la entrega de más de seis mil 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”<sup>29</sup>.

El acento ya no aparece en la relación con otros actores civiles, sino en la ejecución directa de actividades dirigidas a ganar el apoyo de la población civil.

Hasta hace relativamente poco tiempo, había un acuerdo tácito, conocido como *consenso de los Balcanes*, en virtud del cual el reparto de papeles en escenarios de conflicto era claro: A las organizaciones humanitarias les correspondía atender a las necesidades urgentes de la población; a las organizaciones internacionales y gubernamentales apoyar a las autoridades locales, actuando en los campos del gobierno, el restablecimiento de servicios públicos, el desarrollo económico y la justicia. A las fuerzas militares les correspondía crear un entorno seguro que permitiera la labor de los anteriores<sup>30</sup>. Si bien esta diferenciación comenzó a desdibujarse ya en Los Balcanes, por la creciente actuación de las fuerzas militares en los campos humanitario y de ayuda al desarrollo, fue en Afganistán donde realmente se rompió este consenso y se borraron de modo más palpable las fronteras entre unos y otros, creando un precedente que condicionaría el futuro de la cooperación civil-militar<sup>31</sup>. Como señala Arteta:

---

29. DELANEY (2000-2001), p. 29.

30. Para un análisis más profundo sobre este asunto. FOLEY (2008).

31. También por la creciente implicación de cada vez más ONG 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, poniendo así en entredicho los principios de independencia y neutralidad que deberían guiar su actuación. RUIZ ARÉVALO. (2011), p. 189 y ss. Sobre los problemas de la acción humanitaria en este nuevo escenario: MACRAE Y HARPER (2003); STODDARD, HARMER Y HAVER (2006).

“Para las fuerzas armadas, no rige prohibición alguna de ayudar a los civiles. Por el contrario, se presume que todas las partes en un conflicto son responsables de asegurar que la asistencia humanitaria llegue a quienes la necesitan. Si los militares no son capaces o no tienen la voluntad de prestar la ayuda, deben permitir que las organizaciones humanitarias imparciales se ocupen de hacerla llegar a los necesitados. Se trata del corolario de la obligación de las partes de hacer todo lo posible para proteger a los civiles de las consecuencias de las hostilidades”<sup>32</sup>.

En el empeño por ganarse el apoyo de la población, CIMIC representaba un papel cada vez más central en el planeamiento y ejecución de las operaciones. Paulatinamente, se va tratando de involucrar a organizaciones humanitarias en operaciones como las acometidas en Irak o Afganistán, estableciéndose estructuras de coordinación como el Grupo de Trabajo Conjunto Civil-Militar, responsable de supervisar la ejecución de las *acciones CIMIC* en Afganistán. Nacen también los denominados *Proyectos de Impacto Rápido*: proyectos de presupuesto reducido, de gran visibilidad y que producían un beneficio evidente e inmediato entre la población. A los ojos de muchos, las fuerzas militares se habían convertido en una ONG<sup>33</sup>. La creación de los Equipos Provinciales de Reconstrucción en Afganistán no supuso sino un paso más en la dirección de desdibujar los límites entre la acción militar y la acción humanitaria y de ayuda al desarrollo<sup>34</sup>.

### 2.3. La estrategia de contrainsurgencia

En Afganistán, esta tendencia se confirmaría y se haría sistemática en el momento en que se decidió abrazar una estrategia de contrainsurgencia para acabar con un conflicto que iba demostrándose más complejo y persistente de los anticipados. Esta nueva estrategia convertía a los afganos en el centro de las operaciones: ganar

---

32. ARTETA (1999), p. 102.

33. VOLKER (2006), p. 12.

34. A pesar de la oposición de muchas organizaciones humanitarias y del menoscabo de los principios fundamentales del DIH, la ayuda y la asistencia humanitaria siguieron siendo utilizadas por los responsables de la toma de decisiones como una herramienta fundamental para el éxito de la contrainsurgencia. El establecimiento de programas como el de los Equipos de Reconstrucción Provincial en Afganistán y en Irak es una muestra de esa estrategia. WILLIAMSON (2011), p. 90. También VOLKER (2006), p. 11.

su apoyo pasaba a considerarse el único modo de imponerse a largo plazo a los insurgentes. Este nuevo enfoque, centrado en buscar el apoyo de la población, no haría sino acentuar el proceso de instrumentalización de la ayuda humanitaria. Según la doctrina de Estados Unidos: “una contrainsurgencia exitosa necesita menos fuerza y más elementos que persigan ganar consenso y gratitud... el éxito se obtiene protegiendo a la población local y no a las propias fuerzas, siendo algunas de las mejores armas aquellas que no tienen balas”. Más explícitamente: “Los programas sociales, políticos y económicos suelen ser más valiosos que las operaciones militares convencionales a la hora de abordar las causas de un conflicto y derrotar a la insurrección”<sup>35</sup>. El general británico, veterano de Afganistán, Sir Rupert Smith, lo explicaba con mayor claridad:

“En nuestro nuevo paradigma, al que denomino *guerra entre la gente*, uno busca cambiar las intenciones o captar la voluntad del oponente y de la gente entre la que se pretende operar, para ganar en el choque de voluntades y así triunfar en la prueba de fuerza... el objetivo estratégico consiste en ganar las mentes y los corazones de la población. En otras palabras, no se trata de una actividad de apoyo al combate táctico. Es el fin en sí mismo”<sup>36</sup>.

Desde el punto de vista humanitario, esta estrategia resulta problemática en la medida en que se emplean la asistencia humanitaria y los programas de ayuda a corto plazo para ganarse el apoyo de la población local<sup>37</sup>. La estrategia de *shape, clear, hold and build*, seguida en Afganistán, se basa en este principio: delimitar una zona; emplear medios militares para limpiarla de insurgentes; acometer acciones inmediatas encaminadas a garantizar la seguridad y ganar el apoyo de la población y, por último, abordar proyectos que garanticen la estabilidad a largo plazo<sup>38</sup>. Para los responsables del diseño de esta estrategia, lo importante no es quién proporciona la asistencia, sino asegurar que se aplica de acuerdo con el

---

35. *US Army Field Manual Counterinsurgency Field Manual 3-24*. Headquarters, Department of the Army. Junio 2014.

36. Entrevista al general Sir Rupert Smith, *International Review of the Red Cross*, Nº 864, diciembre de 2006. En la misma línea, “el fin último de la acción militar y civil es ganar la voluntad de la población, mientras que matar a los insurgentes es una tarea de apoyo” *PRT Playbook: Tactics, Techniques, and Procedures*, US Center for Army Lessons Learned. Manual Nº 07-34, septiembre de 2007, p. 1.

37. WILLIAMSON (2011), p. 93.

38. CORDESMAN (2009).

planeamiento operativo. En ausencia de capacidades civiles, las fuerzas armadas se ocuparán de llenar ese vacío. Los estrategas de la contrainsurgencia consideran que los actores humanitarios desempeñan una función crucial en la esta secuencia de acciones, aunque no actúen bajo control militar ni de los órganos civiles del gobierno<sup>39</sup>.

Este planteamiento produce una suerte de presión sobre los *planificadores CIMIC* para que traten de orientar la acción humanitaria hacia la consecución de determinados objetivos operacionales<sup>40</sup>. Cuando se puede, se hace coordinando la actuación de las organizaciones civiles; cuando no es posible o conveniente, son las propias fuerzas militares las que ejecutan lo que ha acabado por denominarse *Proyectos CIMIC*. Es así como el CIMIC fue ampliando su campo de actuación: de ser un coordinador de actuaciones con los actores civiles, pasó a convertirse en un órgano director y ejecutor en los campos de la ayuda humanitaria y el desarrollo. Los responsables del CIMIC debían conocer qué ONG operaban en la zona y qué actividades ejecutaban, tratando de planificar conjuntamente la provisión de servicios esenciales a la población local, ya que las ONG “desempeñan un papel importante en la resolución de situaciones de insurgencia... están presentes en las zonas de conflicto antes y después de la llegada de las fuerzas militares y tienen la capacidad de ayudar a sostener la estabilidad en el tiempo”<sup>41</sup>.

Por esta vía, la estrategia de contrainsurgencia aplicada en Afganistán puso en tela de juicio los principios fundamentales de la asistencia humanitaria en situaciones de conflicto<sup>42</sup>. Desde el principio, muchas ONG se opusieron tanto a la participación militar en este tipo de proyectos como a los intentos de subordinar la acción humanitaria a estrategias políticas o militares más amplias. Estas organizaciones alegaban que la participación militar en acciones humanitarias supone una

---

39. US FM 3-24 Sección 2.5.

40. RUIZ ARÉVALO (2011), p. 68 y ss.

41. US FM 3-24. Sección 2.9. “Es evidente que la ayuda humanitaria es un factor fundamental en todas las operaciones centradas en la población. [...] Ambas trabajan codo a codo. Una establece las condiciones para la otra. Y es completamente necesaria para el avance de las operaciones de contrainsurgencia”. Michael Tucker, Jefe de Operaciones de la Fuerza Internacional de ISAF. Citado por BARON (2009).

42. Como explica el Consejo Noruego para los Refugiados: “Los trabajadores humanitarios también prestan asistencia en las campañas de *shape, clear, hold and build* como parte de la estrategia de contrainsurgencia de la OTAN, pero no hay que confundirse: esto es una acción militar, no humanitaria”. ECHO (2010).



duplicación de sus propios esfuerzos y una amenaza para el personal de las ONG, al desdibujar las fronteras entre actores militares y civiles<sup>43</sup>.

En cuanto a la planificación conjunta, las mismas organizaciones reconocen la necesidad de coordinación y cooperación entre las fuerzas armadas y los actores humanitarios, pero insisten en que esta coordinación no debería transformarse en apropiación y cooptación de la ayuda y las agencias humanitarias por las partes en el conflicto. Para muchas organizaciones humanitarias, cualquier asociación, percibida o real, con las operaciones militares puede poner en riesgo la seguridad de su personal y la de la población civil. Por ello, se han opuesto a la contrainsurgencia cuando esta cercena la independencia y la imparcialidad de la asistencia y de los actores humanitarios. De hecho, se afirma que la seguridad de los trabajadores humanitarios puede correr grave peligro en conflictos armados no internacionales complejos cuando se percibe que la ayuda prestada por los no combatientes responde al objetivo militar de alguna de las partes en el conflicto<sup>44</sup>.

En el informe del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) de 2011 acerca de los desafíos contemporáneos al Derecho Internacional Humanitario (DIH), se observa que, cuando las partes en conflictos armados consideran “las operaciones humanitarias como instrumentos de programas militares o políticos”, es difícil o imposible tener acceso a la población que necesita ayuda y se menoscaba gravemente la seguridad de los trabajadores humanitarios. El CICR también ha hecho hincapié en que “la asistencia debe ser una prioridad y ha de prestarse según necesidades

---

43. En abril de 2009, dieciséis ONG que proporcionaban asistencia humanitaria en Afganistán enviaron una carta a la OTAN y a los jefes de Estado involucrados, solicitando que las tropas de la OTAN hicieran una distinción clara entre acciones militares y actividades humanitarias, para proteger a los civiles afganos y a los trabajadores humanitarios... “las fuerzas militares no utilicen las actividades de socorro o de desarrollo para tratar de ganar corazones y mentes... y se abstengan de llevar a cabo actividades de socorro cuando hay actores civiles disponibles”. WILLIAMSON (2011), p. 96. El uso de la ayuda humanitaria con fines políticos y militares ha causado descontento dentro de la comunidad humanitaria, sobre todo en Afganistán, donde las fuerzas de Estados Unidos y la OTAN con frecuencia recurren a la ayuda para restar apoyo local a los insurgentes. BERNARD (2011), p. 89.

44. Para el Movimiento de la Cruz Roja, la independencia de la acción humanitaria debe respetarse en todo momento. En la última década, los ataques deliberados contra el personal de las organizaciones humanitarias se han vuelto muy frecuentes. Es indudable que son ilegales e inaceptables, y deben ser condenados enérgicamente. El rechazo a los trabajadores humanitarios es, sin embargo, un derivado de las políticas de integración de la ayuda humanitaria en las estrategias políticas y militares. KAHENBUHL (2011).

estrictamente humanitarias, y no sobre la base de objetivos políticos, militares o económicos”<sup>45</sup>. En la misma línea, Médicos Sin Fronteras (MSF) cita como una de las razones del deterioro de la asistencia humanitaria en Afganistán la cooptación del sistema de ayuda por la coalición militar, que ha hecho difícil la distinción entre tareas humanitarias y acciones militares. En una evaluación muy contundente de las estrategias de contrainsurgencia en Afganistán, MSF criticó con dureza a las organizaciones que parecían haber abandonado su neutralidad para trabajar junto a la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF)<sup>46</sup>.

Pero por muchas objeciones que se ponga a ello, 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 común<sup>47</sup>. En el caso de la ayuda al desarrollo, esta situación no es demasiado novedosa, pero la *politización* que se produce 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<sup>48</sup>.

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<sup>49</sup>. La Cruz Roja Internacional (CICR) especifica: “Las medidas son humanitarias si cumplen con los principios de neutralidad, imparcialidad

---

45. WILLIAMSON (2011), p. 96.

46. “La paz y la estabilidad son, indudablemente, objetivos nobles, pero cuando las organizaciones humanitarias buscan transformar una sociedad promoviendo la estrategia de uno de los beligerantes en el contexto de una guerra, ya no son percibidas como imparciales por todas las partes y, en consecuencia, pierden la capacidad de acceder y prestar asistencia a todas las personas que la necesitan... Muchas veces, se deja de lado la neutralidad en nombre del *pragmatismo* adoptado por organizaciones que desean participar en la integración de las tareas de desarrollo y de construcción de la nación”. HOFMAN Y DELAUNAY (2010), p. 2.

47. 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.

48. FOLEY (2008), p. 118.

49. FOLEY (2008), p. 166.

e independencia. Las medidas de ayuda que no lo hacen no son humanitarias, independientemente de sus buenas intenciones y su eficacia”. La ejecución por unidades militares de actividades que pueden confundirse fácilmente con la asistencia humanitaria, destinadas a obtener el apoyo de las comunidades locales para facilitar las operaciones militares, no puede calificarse *stricto sensu* como ayuda humanitaria, ya que estas acciones están en todo caso guiadas por los criterios políticos que, en última instancia, guían la actuación militar<sup>50</sup>. Lo más relevante no es quién realiza la acción, sino quién decide dónde, cómo y con qué criterios actuar<sup>51</sup>.

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<sup>52</sup>. El empleo de medios militares en acciones de ayuda humanitaria en zonas de conflicto ha acabado 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 en objetivo de grupos terroristas e insurgentes<sup>53</sup>. Valga como ejemplo el caso de Médicos sin Fronteras (MSF), que, tras el asesinato de cinco de sus empleados, suspendió sus operaciones en Afganistán en el verano de 2004, después de haber trabajado en el país durante más de veinticuatro años. MSF atribuyó su decisión a la proliferación de los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT) que, en su opinión, había desdibujado los límites entre las esferas civil y militar y colocado a su personal en riesgo.

---

50. Save The Children (2004), p. 29 y ss.

51. 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 la necesidad es mayor. Consideraciones de interés político o militar desvirtuarían su actuación de modo inaceptable. RUIZ ARÉVALO. (2011), pp. 70-77.

52. 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.

53. FOLEY (2008), p. 111 y ss.

### 3. El enfoque integral en las operaciones de estabilización

#### 3.1. La Interacción Civil-Militar como aportación militar al concepto

El concepto de Interacción Civil-Militar surge de la mano del de Enfoque Integral con el ánimo de poner orden en este relativo caos<sup>54</sup>. Hay un consenso general en que las operaciones de estabilización serán más exitosas si todos los actores están comprometidos con una estrategia común, sobre la base de un entendimiento compartido del problema, un acuerdo sobre la situación final deseada y un plan consensuado para la ejecución y evaluación de dicha estrategia. La falta de coherencia entre los diversos actores produce rivalidad interinstitucional, competencia por la financiación, duplicación de esfuerzos y deseconomías de escala. Es uno de los factores más citados a la hora de explicar la baja tasa de éxito y la escasa sostenibilidad de los logros de las operaciones internacionales de estabilización<sup>55</sup>. Para hacer frente a estas deficiencias, diversas agencias, gobiernos y organizaciones han desarrollado, de forma independiente, modelos destinados a mejorar la coherencia global, tratando de lograr una mayor armonización y sincronización entre las actividades de todos los actores.

Naciones Unidas ha desarrollado el concepto de Enfoque Integrado<sup>56</sup>, concebido inicialmente como un sistema de integración de los procesos de planeamiento y ejecución de las agencias de la ONU, que debían integrarse en una sola estructura. Posteriormente, el concepto se modificó, descartando la integración estructural, considerada demasiado ambiciosa, pero manteniendo el propósito de lograr la máxima coordinación entre las diversas agencias<sup>57</sup>.

La UE y la OTAN, por su parte, adoptaron el concepto de Enfoque Integral. En el primer caso, para coordinar los diferentes instrumentos de los que dispone

---

54. “La interacción civil-militar (CMI) es un conjunto de actividades, basadas en la comunicación, la planificación y la coordinación, que todos los organismos militares de la OTAN comparten y conducen con actores no militares internacionales y locales, tanto durante las operaciones de la OTAN como en su preparación. Incrementan la eficacia y eficiencia mutua de las acciones respectivas en las operaciones de respuesta a crisis”. Definición del Consejo del Atlántico Norte (NAC). MC 0411/1.

55. CONING Y FRIIS (2011), p. 246.

56. Sobre este concepto OXFAM (2014). Sobre sus resultados prácticos: COMBAZ (2013). EIDE (2005).

57. Nótese que estos conceptos se limitan a integrar los esfuerzos de las propias agencias de la ONU.

para actuar en operaciones de gestión de crisis, la UE ha establecido un proceso de coordinación civil-militar, cuyo impacto ha sido limitado hasta ahora, aunque ha desarrollado una sofisticada capacidad de gestión que incluye las capacidades militares, policiales y civiles, estas capacidades no han sido aún desplegadas en una operación integrada<sup>58</sup>.

En el caso de la OTAN, la experiencia de Afganistán, el reto más complejo al que se ha enfrentado la organización, es el contexto donde nació la iniciativa del Enfoque Integral y donde se ha producido un debate mayor sobre su significado, alcance e implicaciones. El primer paso lo dio el gobierno danés, destacando la necesidad de integrar los esfuerzos civiles y militares en la resolución de un conflicto tan complejo<sup>59</sup>. En 2006 el gobierno danés propuso a la Alianza el documento “Acción y Planeamiento Concertados”, que exponía los aspectos esenciales de la iniciativa. En la Cumbre de Riga de 2006<sup>60</sup> se decidió que se desarrollara con urgencia este concepto, incluyendo tanto una guía política como procedimientos de ejecución y que fuera de aplicación directa en los escenarios de Afganistán y Kosovo<sup>61</sup>.

### 3.2. Concepto de Enfoque Integral

En los últimos años hemos asistido a un número creciente de conflictos, seguidos por crisis humanitarias y procesos de estabilización<sup>62</sup> o de *state-building*<sup>63</sup> dirigidos o apoyados internacionalmente. No podemos decir que hayan sido siempre

---

58. Véase Comisión Europea (2013). Para un análisis detallado de la postura de la UE en este campo: COLOM (2014).

59. La interacción entre fuerzas militares, organizaciones civiles y población no era una idea novedosa, lo novedoso de la iniciativa danesa radicaba en que proponía que todos los esfuerzos dedicados a la resolución de un conflicto debían concertarse previamente, en un plan capaz de concitar la adhesión de todos los actores implicados. ISCHER Y CHRISTENSEN (2005).

60. Párr. 10: “La experiencia en Afganistán y Kosovo demuestra que los desafíos de hoy exigen un enfoque integral por parte de la comunidad internacional que incluya una amplia gama de instrumentos civiles y militares, respetando plenamente los mandatos y la autonomía de las decisiones de todos los actores”. *Riga Summit Declaration*. North Atlantic Council. Press Release. 29 Nov. 2006.

61. CASTILLA BAREA (2010), p. 34.

62. Conjunto de acciones encaminadas expresamente a afrontar el riesgo de conflicto y reducir las probabilidades de que se reinicie un conflicto armado. WATKIN (2009), p. 412 y ss.

63. Proceso apoyado internacionalmente encaminado a reconstruir las estructuras de un estado que emerge de un conflicto o crisis. GRAVINGHOLT, GANZLE Y ZIAJA (2009), p. 6.

procesos exitosos. De hecho, al fin de las hostilidades ha seguido, normalmente, la reaparición de conflictos latentes, soterrados por el conflicto. Parte del problema reside en que, mientras a la fase inmediata al cese de las hostilidades, se le ha venido prestando una atención importante, la fase de consolidación que debe seguirle es normalmente ignorada, sin un análisis detenido sobre la conveniencia de una implicación internacional o la forma que debe adoptar. Con frecuencia, esta fase se caracteriza por un aumento de la corrupción, la criminalidad y la inseguridad, factores que dificultan una verdadera estabilización, poniendo de manifiesto que entre la paz y la guerra hay un amplio abanico de situaciones intermedias y que la transición directa de una situación de conflicto a una de paz, raramente se produce<sup>64</sup>.

Un conflicto se origina casi siempre por un conjunto de causas que, conjugadas, logran desestabilizar un Estado: la existencia de grupos armados que amenazan la seguridad; la falta de un gobierno legítimo y efectivo; la imposibilidad de cubrir las necesidades básicas de la población o la falta de un consenso básico que mantenga la cohesión social. Todos ellos son factores que pueden desestabilizar un Estado y que están interrelacionados. Esta interrelación supone que, para estabilizar un Estado, se debe actuar simultáneamente sobre todos ellos; no basta con una intervención militar que imponga una paz forzosa, es necesaria una intervención más amplia que actúe en las áreas de seguridad, gobierno y desarrollo económico, para poner fin a las causas del conflicto y llegar a una paz duradera; y es preciso, sobre todo, un gobierno que sea reconocido como legítimo y que logre articular un consenso básico sobre las reformas a realizar<sup>65</sup>. Ninguna organización está en condiciones de actuar por sí sola en todos estos campos, por lo que estabilizar un país requiere la intervención de un amplio conjunto de organizaciones: organizaciones internacionales, organizaciones gubernamentales, civiles y militares, organizaciones no gubernamentales. Aunque todos reconozcan su necesidad, la coordinación entre todos ellos sigue siendo una asignatura pendiente<sup>66</sup>.

---

64. KUOVO (2009), p. 11.

65. Estas consideraciones son perfectamente aplicables al supuesto de la intervención internacional en Afganistán producida tras los atentados del 11-S, donde tras más de una década de intervención internacional, el gobierno afgano se enfrenta a una grave crisis de legitimidad, derivada del alto grado de corrupción presente en todas las instituciones y de su incapaz para garantizar seguridad, justicia y desarrollo. Para un análisis exhaustivo de la evolución de Afganistán desde el 2001: RASHID (2008); SETH (2009) y MARDSEN (2009).

66. RUIZ ARÉVALO. (2011), p. 235 y ss.

El Enfoque Integral aborda esta realidad: estabilizar un país implica identificar y solucionar los problemas que han originado el conflicto, solo así podrá esperarse que la paz sea algo más que una tregua. La seguridad requiere un enfoque integral: 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 de impulsar un desarrollo sostenible. Dado que no existe ninguna organización capaz de abordar por sí sola todos esos problemas, aboga por una amplia implicación de la comunidad internacional que permita abordarlos de manera simultánea. No basta con una fuerza militar más o menos potente, es necesario que vaya acompañada por actores civiles (organizaciones internacionales, estatales, ONG...) que asuman la responsabilidad en los campos no puramente militares<sup>67</sup>.

Tan amplia implicación supone la ausencia de un mando único. Podrá haber una coincidencia en los objetivos últimos, no obstante, cada agencia actuará según su mandato, sus prioridades y su propia filosofía, lo que hace 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. No se trata de incorporar a la estructura militar todas las capacidades necesarias, de modo que sea capaz de enfrentarse en solitario a una operación de estabilización<sup>68</sup>. Se trata de aunar esfuerzos, sin desdibujar las fronteras entre unos y otros, maximizando las sinergias y minimizando las interferencias. Esta situación implica la necesidad de relacionarse con un amplio grupo de actores, que trabajan en el mismo escenario, con propósito paralelo, pero que no aceptan *ser coordinados*.

“La palabra clave en las actividades de estabilización es coordinación. De nada sirve un enfoque integral a la resolución del conflicto cuando no existe coordinación entre los diversos elementos actuantes”<sup>69</sup>.

En la OTAN, el Enfoque Integral se concibe como un esfuerzo concertado entre actores muy diversos, por lo que más que de un enfoque integral de la OTAN,

---

67. ENSEÑAT Y BERA (2010), p. 28.

68. En el seno de las fuerzas armadas de Estados Unidos no todos compartirían este criterio. Para muchos de ellos, el Enfoque Integral se traduce en la necesidad, para la fuerza militar, de hacer frente a todos los aspectos del conflicto, incorporando del entorno civil capacidades de las que carece en su estructura, pero conservando la capacidad de dirigir el proceso en su conjunto, como un único esfuerzo.

69. FERNÁNDEZ ALFARO. (2009), p. 30.

sería procedente hablar de la contribución de la OTAN al enfoque integral de la comunidad internacional, resaltando el principio básico de que la Alianza no pretende ser la pieza clave en la gestión de una crisis, sino un actor más que aporta capacidades específicas necesarias para su resolución<sup>70</sup>. La OTAN nunca se ha visto a sí misma como la protagonista del proceso; la distribución de papeles que considera más deseable reserva este papel a la ONU, como garante de la paz y seguridad internacionales, lo cual no implica que no deba coordinar su actuación con la del resto de actores implicados<sup>71</sup>.

Ni siquiera es posible pensar en un modo uniforme de relacionarse con todas las organizaciones, muchas y de naturaleza muy diversa. Pensemos en el caso afgano: junto a organizaciones internacionales como la ONU, sus agencias (ACNUR, UNICEF, FAO...), y misiones (UNAMA en este caso) hay otras organizaciones internacionales como la Agencia Internacional para las Migraciones, la Cruz Roja o el Banco Mundial; organizaciones regionales como la Unión Europea, la Organización de Cooperación de Shanghai, la Liga Árabe o el Banco Asiático para el Desarrollo; centenares de ONG globales, regionales y locales; Estados vecinos, potencias globales o regionales, Estados que contribuyen de una u otra forma a la estabilización<sup>72</sup>. Ante tal variedad de interlocutores se hace necesario establecer relaciones flexibles, de igual a igual y respetando las esferas de actuación de cada uno. El primer paso es identificar el nivel de relación deseable con cada actor, ya que en algunos casos será conveniente una coordinación estrecha, mientras en otros, bastará con un mínimo intercambio de información. En segundo lugar, se debe analizar la voluntad de relación de cada interlocutor, pues cada uno tendrá su propia postura respecto a las relaciones a mantener con la fuerza militar.

---

70. CASTILLA BAREA (2010), p. 38.

71. El liderazgo de la Alianza habría de limitarse, en su caso, a *coordinar con* otras organizaciones internacionales, en vez de *coordinar a*, entendiendo la coordinación como una relación en la que no hay una autoridad de coordinación, sino una pluralidad de entes iguales buscando un consenso. La coordinación nunca puede abordarse como una actividad posterior a la propia decisión, 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. Olvidar este principio ha conducido a numerosos desencuentros entre militares y actores civiles.

72. En el caso de Afganistán, países como Japón contribuyen solo económicamente; otros como Turquía o Korea contribuyen al desarrollo económico; otros, como España y una larga lista de aliados, lo hacen en todos los campos.



Una vez identificados los actores con los que se quiere y se puede mantener una relación de coordinación, se debe descubrir cómo hacerlo con cada uno de ellos. 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 deberá adaptarse a cada una de las organizaciones con las 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”<sup>73</sup>.

Sin embargo, como señala de manera acertada COLOM, a pesar de las bondades teóricas y del enorme potencial práctico de este concepto, a fecha de hoy no se ha consensuado una definición de Enfoque Integral aceptada por la comunidad internacional; no existe ningún acuerdo sobre su articulación en el plano multinacional, ni se ha propuesto un modelo único de cooperación interagencias en el ámbito nacional. La realidad es que las concepciones existentes de Enfoque Integral comparten formalmente los mismos principios, pero su principal objetivo, más que integrar las capacidades de todos los participantes en la gestión de una crisis internacional, es resolver los problemas internos de la propia organización y facilitar, en la medida de lo posible, la coordinación con otros actores presentes en el área de crisis<sup>74</sup>. Cada país y organización internacional ha definido su propio concepto de enfoque integral, dificultando así la aplicación práctica del concepto.

### 3.3. Concepto de Interacción

La sustitución del término ‘Coordinación’ por ‘Interacción’ hace referencia a esta multiplicidad de formas que puede adoptar la relación entre los distintos actores que operan en el mismo escenario. Entre algunas organizaciones la relación podrá ser muy estrecha, pudiendo llegarse al planeamiento colaborativo; es decir, a procedimientos que permitan un planeamiento paralelo, en el que cada organización participe de alguna manera en el planeamiento de la otra<sup>75</sup>. Para ello puede recurrirse a la integración en las propias estructuras de personas que representen a otras

---

73. Doctrina Aliada para la Cooperación Civil-Militar. AJP 3.4.9. Agencia OTAN de Normalización. 2014.

74. COLOM (2014), p. 35.

75. Sobre el planeamiento en este entorno: RUIZ ARÉVALO (2011), p. 241 y ss.

organizaciones, asegurando que sus puntos de vista son conocidos y tomados en consideración; más modestamente, puede bastar con un intercambio de oficiales de enlace o con el mantenimiento de reuniones conjuntas u otras formas de colaboración que permitan ese planeamiento paralelo. En algunos casos muy concretos, incluso podría plantearse la integración de estructuras de dirección, algo que solo parece imaginable en operaciones en respuesta a catástrofes naturales o similares, en las que podríamos llegar a concebir un cuartel general conjunto, en el que se integraran los elementos civiles y militares de la operación bajo un mando único.

Normalmente, no habrá planeamiento colaborativo, sino que se intentará coordinar *a posteriori* acciones planeadas de forma individual mediante contactos normalizados, grupos de trabajo, oficiales de enlace...; y habrá casos en los que no habrá una relación estable, sino encuentros esporádicos, intercambio de correos..., teniendo en cuenta que tampoco interesa mantener una relación muy estrecha con todas las organizaciones presentes en la zona de actuación. Habrá ocasiones en que la relación será limitada porque no se considera necesaria una interacción mayor.

Podemos hacernos una idea de la variedad de formas que esta interacción puede adoptar utilizando un ejemplo reciente, en el que el autor tuvo la oportunidad de participar<sup>76</sup>: En la primavera de 2013, el gobierno afgano preparaba unas elecciones presidenciales cruciales para el futuro del país. Desde la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) se tenía claro que era necesario hacer todos los esfuerzos posibles para garantizar la celebración de unas elecciones limpias y en un ambiente de seguridad, prestando al gobierno afgano los apoyos que pudiera solicitar. Para ello, desde que comenzó el proceso electoral, ISAF procuró estar presente en todos los foros en los que se trabajara en su preparación, facilitando el intercambio de información y la cooperación entre los distintos actores empeñados en la preparación de los comicios.

Como es evidente, a la hora de planear el proceso en su conjunto, ISAF no era la protagonista, sino un elemento auxiliar; su papel no implicaba ni planear el proceso ni coordinar a todos los implicados, sino apoyar a quienes lo hacían. Con esta idea, participaba en las reuniones que organizaban tanto UNAMA (principal apoyo del gobierno afgano en este proceso), como la Oficina Electoral afgana o el Ministerio del Interior. En estas reuniones, ISAF tenía la posibilidad de intercambiar información con todos los actores implicados y de poner de manifiesto su criterio

---

76. Experiencia obtenida durante la primavera de 2013, como miembro del grupo de trabajo de ISAF responsable de coordinar el apoyo al proceso electoral.

cuando ello fuera procedente. Este nivel de relación satisfacía las necesidades generales de coordinación sin mayores problemas.

La situación era diferente cuando asumía la responsabilidad de algún aspecto del proceso. Por ejemplo, del transporte de urnas y papeletas electorales a algunas provincias del país, a las que el Ministerio del Interior no tenía facilidad de llegar. Para coordinar las acciones derivadas de este cometido, sí era la propia ISAF la que convocaba al resto de actores implicados (Ministerio del Interior, de Transportes, Agencia de Cooperación Internacional de Estados Unidos...) y quien dirigía el planeamiento, aunque siempre coordinando sus planes con el resto de actores.

En el campo de la seguridad, la situación era diferente; dado que la necesidad de coordinación era aquí mucho mayor, además de los grupos de trabajo y las reuniones que fueran necesarias, había un intercambio permanente de oficiales de enlace entre el Ministerio del Interior y la ISAF, de forma que esta conocía en cada momento qué es lo que se estaba planeando desde el gobierno y tenía la oportunidad de aportar sus opiniones al respecto y viceversa. Pero una vez más, el liderazgo estaba en otras manos, en este caso, en las del gobierno afgano.

De forma que para un solo proceso, la interacción de ISAF con el resto de actores adquiriría formas muy diferentes, según estuvieran distribuidas las responsabilidades y según fueran las necesidades de coordinación.

### 3.4. Un nuevo concepto de relación civil-militar

El concepto de CMI, en el marco del Enfoque Integral, implica antes que todo 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 necesarios para la consecución de un objetivo común, que solo 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. La aplicación de este nuevo enfoque hace necesaria una nueva cultura de colaboración y respeto en la que primen 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. Solo 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 gobierno a largo plazo, la misión en su conjunto podrá ser exitosa. El objetivo de la Interacción Civil- Militar es precisamente integrar este tipo de consideraciones en todas las fases del proceso de decisión militar: Antes del inicio de una operación, durante su planeamiento y durante su ejecución<sup>77</sup>.

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 permiten a unos y otros familiarizarse con el *modus operandi* del resto y asentar las bases de una relación de confianza fundamental para misiones futuras. Las universidades, como centros de investigación y de difusión del conocimiento, deben representar también un papel fundamental en este proceso de aproximación y análisis conjunto, tan necesario para acometer con garantías de éxito futuras operaciones<sup>78</sup>.

El proceso de planeamiento tradicional de la OTAN para la respuesta a crisis tiene un marcado carácter unilateral; es un proceso de toma de decisiones “dentro” de la Alianza, orientado a obtener una solución militar para un problema militar. Para adaptarse a las exigencias de un enfoque integral, resulta de la máxima importancia que las valoraciones civil-militares estén presentes en el proceso de planeamiento desde las primeras etapas del mismo y tengan una presencia relevante en su desarrollo, para poder corregir a tiempo las disfunciones que pudieran producirse<sup>79</sup>.

La interacción civil-militar asegura que en la toma de decisiones se tienen en cuenta el entorno civil, incluyendo los planes, posibilidades y necesidades de otras organizaciones. Estas organizaciones podrán en algunos casos estar presentes en los procesos de planeamiento, integrando representantes en nuestra estructura de

---

77. El Centro de Excelencia de Cooperación Civil- Militar de la OTAN ha publicado unas directrices al respecto: BERGE, A. J., *Best & Bad Practices Handbook on Civil-Military Interaction*. Civil-Military Co-operation Centre of Excellence (CCOE). Junio 2014.

78. Es importante resaltar que, tanto en esta fase como en las posteriores, no se trata de incorporar expertos civiles a la organización militar; estos expertos (sean civiles o militares) pueden aportar experiencia y conocimientos a los procesos de decisión militares y ser muy útiles en los cuarteles generales, pero no aportan lo que se precisa cuando se habla de *interacción*. Para materializar este concepto no se busca a personas en su calidad de expertos en determinados campos, sino en su calidad de representantes de determinadas organizaciones. Su valor no radica en es su conocimiento, sino su calidad de enlace con otras organizaciones con las que se quiere colaborar o cooperar.

79. CASTILLA BAREA (2010), p. 41.

mando y control<sup>80</sup>, si bien esto 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 terminología que va imponiéndose en 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. Lo mismo puede decirse de la presencia de personal militar en otras organizaciones, en calidad de representantes del cuartel general al que pertenecen.

Durante la ejecución, se hace necesario un estrecho enlace con las organizaciones presentes en el escenario de actuación. En esta fase la clave reside en un fluido intercambio de información que facilite la coordinación de actividades. 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.

#### 4. Conclusiones

A lo largo del siglo pasado y de lo que llevamos de este, los civiles se han convertido en una realidad cada vez más presente en los escenarios de conflicto. Pero lo que ha cambiado no es su número, sino el papel que representan, mucho más activo que en el pasado y mucho más relevante para el cumplimiento de la misión. La diferencia fundamental con épocas anteriores estriba en tres factores novedosos:

- Que ganarse a la población civil es, en gran medida, el objetivo de las operaciones militares.
- Que las operaciones militares tienen lugar, cada vez más, *entre la población*, dada la tendencia de nuestros enemigos, actuales y potenciales, a diluirse entre la misma.
- Que las operaciones a las que nos enfrentamos no son operaciones militares puras, sino misiones más amplias en las que la fuerza militar debe aunar esfuerzos con organizaciones civiles de todo tipo.

Esta realidad ha obligado a las fuerzas militares a tener en cuenta cada vez más a la dimensión civil en el planeamiento y ejecución de operaciones militares.

---

80. No hablamos de algo inédito. 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 (Observación personal del autor).

Inicialmente bastaba 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 el planeamiento de las operaciones militares un factor más, pasivo, que había que combinar con el resto de factores.

Conforme los civiles pasaron de ser meros sujetos pasivos a tener 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 necesidad de coordinación, no sentida con anterioridad.

El concepto de Interacción Civil-Militar, por último, surge para afrontar una situación en la que militares y civiles no solo operan en el mismo escenario sino que persiguen un mismo objetivo, aunque desempeñando funciones diversas y con mandatos diferentes. La complejidad de evitar conflictos e integrar esfuerzos entre 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, pero que ha cristalizado en el modelo de Enfoque Integral, que pretende lograr la máxima cooperación y coordinación compatibles con el respeto a la independencia y a las características propias de cada organización.

Conocimiento mutuo, intercambio de información y respeto hacia los mandatos respectivos son las claves de esta nueva aproximación a la relación entre militares y civiles en escenarios de conflicto que requiere, un cambio de mentalidad en todos los actores implicados, a los que se debe exigir que dejen atrás prejuicios y recelos así como cierta predisposición a sacrificar los objetivos inmediatos propios, en beneficio de los objetivos estratégicos compartidos.

## Referencias

- ARTETA, A. (1999): “La Conciencia Humanitaria”. En: RAICH, J. Coord. *El Laberinto humanitario*. Médicos Sin Fronteras.
- BARON, K. (2009): “Mixing fighting and food in Afghanistan”. *Stars and Stripes*, 15 de septiembre de.
- BERNARD, V. (2011): “El futuro de la acción humanitaria”. En *Revista Internacional de la Cruz Roja*. N° 884. Diciembre.
- BOUTROS-GHALI, B. (1995): *An Agenda for Peace*. Nueva York.
- CASTILLA BAREA, A. (2010): *El Concepto de Comprehensive Approach en la ONU y la OTAN. Alcance e Implicaciones*. Documentos de Seguridad y Defensa Núm. 37. CESEDEN.

- COLES, H. L. y WEINBERG, A. K. (1992): *U.S. Army in World War II: Civil Affairs: Soldiers Become Governors*- U.S. Army Center of Military History.
- COLES J. (1950): *Civil Affairs Agreements for Liberated Territories*. Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. 267.
- COLOM, G. (2014): *El Largo Camino hacia la Gestión Integral de Crisis en la Unión Europea*. Universidad Pablo de Olvide. UNISCI Discussion Papers, Nº 34. Enero.
- COMBAZ, E. (2013): *The impact of integrated missions on humanitarian operations*. GSDRC Helpdesk Research Report. Mayo.
- CONING, C. Y FRIIS, K. (2011): “Coherence and Coordination. The Limits of the Comprehensive Approach”. En *Journal of International Peacekeeping*. Nº 15.
- CORDESMAN, A.H. (2009): *Shape, Clear, Hold, and Build. The Uncertain Lessons of the Afghan and Iraq Wars*. Center for Strategic and International Studies.
- COWPER-COLES, S. (2012): *Cables from Kabul. The Inside Story of the West's Afghanistan Campaign*. Harper Press. Londres.
- DELANEY, D. (200-2001): “CIMIC Operations During Operation Kinetic”. *Canadian Military Journal*. Invierno.
- EIDE, B. et al. (2005): *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group. Mayo.
- ENSEÑAT Y BEREÁ, A. (2010): *Las Operaciones Integradas en los Documentos Estratégicos de los Aliados Europeos*. Documentos de Seguridad y Defensa Núm. 37. CESEDEN.
- FERNÁNDEZ ALFARO, J. A. (2009): *Las Fuerzas Armadas en los conflictos asimétricos y las operaciones de estabilización*. Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad. UNED.
- FOLEY, C. (2008): *The Thin Blue Line: How Humanitarianism Went to War*. Verso.
- GRAVINGHOLT, J, GANZLE, S Y ZIAJA, S. (2009): *Policy Brief: Concepts of Peacebuilding and State Building-How Compatible Are They?* German Development Institute. Marzo.
- HAYWARD, E. (1950): “Civil-Military Coordination. Civil Affairs Planning”. *Anales de la Academia Americana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 267.
- HICKS, K.H. Y WORMUTH, C.E. (2009): *The Future of US Civil Affairs Forces*. Center for Strategic & International Studies.
- HOFMAN, M. Y DELAUNAY, S. (2010): *Afghanistan: a return to humanitarian action*, Informe Especial, Médicos Sin Fronteras, 11 de marzo.

- HOOGENSEN, G. (2014): *Understanding Civil Military Interaction. Lessons Learned From the Norwegian Model*. Ashgate.
- ISCHER, K. Y CHRISTENSEN, J.T. (2005): *Improving civil-military cooperation the Danish way*. NATO Review. Verano.
- KAHENBUHL, P. (2011): *La militarización de la ayuda y sus peligros*, 22 de febrero, CICR. disponible en: [www.icrc.org/spa/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm](http://www.icrc.org/spa/resources/documents/article/editorial/humanitarians-danger-article-2011-02-01.htm)
- KUOVO, S. (2009): *State-Building and Rule of Law: Lessons from Afghanistan?* NATO Defense College. Roma.
- MACRAE, J. Y HARPER, A. (2003): *Humanitarian action and the 'global war on terror': a review of trends and issues*. Humanitarian Policy Group Report. Londres.
- MARDSSEN, P. (2009): *Afghanistan. Aid, Armies and Empires*. Nueva York. I.B. Tauris.
- OEHRING, C. (2009): *Civil Affairs in WWII*. Center for Strategic and International Studies.
- PÉREZ DE ARMIÑO, K. y AREIZAGA, M. (2006): *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Universidad del País Vasco.
- RASHID, A. (2008): *Descent into Chaos. The United States and the Failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia*. Viking.
- RUIZ ARÉVALO, J. (2011): *Militares y OeNeGés; Reflexiones sobre una Relación a Veces Tormentosa*. Universidad de Granada
- SETH, J. (2009): *In the Graveyard of Empires. America's War in Afghanistan*. Nueva York. W.W. Norton y Cia.
- STODDARD, A. HARMER, A. Y HAVER, K. (2006): *Providing aid in insecure environments: trends in policy and operations*. Humanitarian Policy Group. Briefing Paper 24. Londres.
- TREVERTON G. Y KLITGAARD R. (2005): *High-Performance Government. Structure, Leadership, Incentives*. RAND Corporation.
- VOLKER, F. (2006): *The Peacebuilding Dilemma. Civil-Military Cooperation in Stability Operations*. International Journal of Peace Studies, Volume 11, Number 2, Autumn/Winter.
- WATKIN, K. (2009): *Stability Operations: A Guiding Framework for "Small Wars" and Other Conflicts of the Twenty-First Century?* International Law Studies. US Naval War College. Vol. 85.
- WILLIAMSON, J. A. (2011): "Utilizar la ayuda humanitaria para ganar mentes y corazones: ¿un costo perjudicial?". En *Revista Internacional de la Cruz Roja*. Núm. 884. Diciembre.



YUSTE ECHARREN, P. Y COLOM PIELLA, G. (2010): *Operaciones de Estabilización y de Construcción Nacional: Marco para la Lucha Contra la Insurgencia*. Boletín del CESEDEN. núm. 313, Madrid.

### Documentos oficiales

*US Army and Navy Manual for Military Government and Civil Affairs*. US Field Manual FM 27-5. Headquarters, Department of the Army. Diciembre 1943.

*Counterinsurgency*. US Field Manual FM 3-24. Headquarters, Department of the Army. Diciembre. 2006.

*PRT Playbook: Tactics, Techniques, and Procedures*, US Center for Army Lessons Learned. Manual N° 07-34, septiembre de 2007.

*Allied Joint Publication. NATO Civil-Military Co-operation Doctrine*. Agencia de Normalización de la OTAN. 2003.

*Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Consejo de la OTAN. Lisboa 2010.

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

Conferencia anual de colaboradores de ECHO 2010, Intervención de la mesa redonda de la Conferencia de ECHO, Elisabeth Rasmusson, Secretaria General del Consejo Noruego para los Refugiados, disponible en: [http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian\\_aid/conferences/2010/Roundtable/NRC.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/partners/humanitarian_aid/conferences/2010/Roundtable/NRC.pdf).

*The EU's comprehensive approach to external conflict and crises. Comunicado conjunto al Parlamento y al Consejo de Europa*. Comisión Europea. Bruselas, diciembre 2013

*UN Integrated Missions and Humanitarian Action*. OXFAM humanitarian Policy Note. Agosto 2014.

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