

COMANDO Y CONTROL EN ESCENARIOS CÍVICO-MILITARES

La complejidad de las operaciones en escenarios Cívico-Militares, dada la heterogeneidad de variables y actores intervinientes, lleva a que el clásico concepto de Unidad de Mando o de Comando sea reemplazado por el de Unidad de Esfuerzo y que la función de comando, básica de todas las operaciones militares, sea sustituida por las de coordinación y cooperación

PALABRAS CLAVE: COMANDO Y CONTROL / INTERAGENCIA / COMUNICACIÓN / ASUNTOS TERRITORIALES / COOPERACIÓN CÍVICO-MILITAR

Por Emilio Ernesto Segura

INTRODUCCIÓN

Las Operaciones Cívico-Militares son una variante de las operaciones militares contemporáneas que surgen ante la necesidad de resolver los conflictos de manera más integral en lugar de hacerlo desde una óptica meramente castrense.

Por otro lado, el Comando y Control es una función básica de combate inherente a cualquier acción militar y tiene características distintivas de acuerdo con la naturaleza de las operaciones a desarrollar. La revolución tecnológica ha tenido un gran impacto en los sistemas militares de Comando y Control de manera que el tradicional Comando y Control evolucionó hasta el actual Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Blancos y Reconocimiento.

El impacto ha sido tal que la búsqueda por optimizar el Comando y Control primero se ha focalizado casi con exclusividad en los medios tecnológicos.

Surge entonces la posibilidad de analizar la vinculación existente entre este tipo de operaciones y el concepto de Co-

mando y Control que se ha mantenido vigente a lo largo del tiempo, con independencia de las operaciones a ejecutar. Este concepto ha abarcado diferentes enfoques, íntimamente relacionados entre sí, tales como el de la autoridad con la cual se inviste al militar; el de una función de combate; el de un proceso que involucra el flujo y análisis de la información y el de los sistemas (hardware y software) que permiten que los tres anteriores puedan materializarse. La doctrina de la Infantería de Marina Norteamericana plantea un enfoque sistémico, que considera al Comando y Control compuesto por el personal, la información y la estructura de apoyo – organizaciones, procedimientos, equipos, instalaciones, adiestramiento, educación y doctrina¹.

El elemento esencial para el Comando y Control es la comunicación: el flujo de información, constante y oportuno, entre los elementos de la organización. Por ello, el análisis se limita a su implementación a partir del factor humano, su interacción y las relaciones interper-

sonales. En el ámbito militar, la calidad y oportunidad de la comunicación se sustenta en la disciplina, la subordinación, la división de roles y funciones, la cultura organizacional y un lenguaje específico común, entre otros. Sin embargo, las instituciones militares viven hoy un alto grado de integración a diversas disciplinas y organizaciones con las que antes no se relacionaban o cuya vinculación era superflua. Las Operaciones Cívico-Militares son tal vez la máxima expresión de esa integración, porque en su versión más compleja reúnen a las tres fuerzas armadas (operaciones conjuntas) con las de seguridad; con fuerzas militares de otros países (operaciones combinadas) y con agencias gubernamentales y no gubernamentales nacionales y extranjeras (inter-agencias).

Se aprecia cómo los aspectos mencionados que sustentan la comunicación en un ámbito estrictamente militar, en muchos casos se encuentran ausentes en dichas operaciones. Por lo tanto, se plantea aquí un importante desafío al ejercicio del Comando y Control, par-



ticamente para un Comandante del Teatro de Operaciones. Para reforzar este concepto, se hace referencia a Robbins James, profesor y otrora asistente de la Secretaría de Defensa de los Estados Unidos de Norteamérica, quien mencionara en uno de sus artículos publicados en la Revista del *Naval War College* la importancia del factor humano en el ejercicio del comando durante el conflicto de Afganistán.²

El presente artículo se estructurará de la siguiente manera: en primer lugar, se analizarán aspectos relacionados con el Comando y Control; luego, las Operaciones Cívico-Militares en particular, caracterizando su ambiente; y finalmente, se vinculará a ambos de manera de verificar las siguientes afirmaciones:

1. Department of the Navy (Cuartel General del Cuerpo de Marines de los Estados Unidos). (1996). *MCDP 6 Command and Control*. Washington, DC: US Armed Forces; pp. 47-51.

2. Robbins, J. (2006). Contemporary Operational-Level War Fighting. *Naval War Review*, Ed. Spring, Vol 59, Nro 2, p. 158.

3. Las publicaciones consultadas se incluyen en la bibliografía.

Para el joven oficial que se ha formado en el servicio, el comando resulta simple y directo [...] el comando incorpora el principio de autoridad para impartir órdenes, y el derecho a suponer que esas órdenes serán obedecidas.

- › El Comandante de un Teatro de Operaciones deberá adoptar distintas formas de vincularse con las organizaciones o agencias participantes en una Operación Cívico-Militar para asegurar el Comando y Control que permita el logro de sus objetivos específicos (militares).
- › La responsabilidad en la conducción de estas operaciones varía conforme evoluciona el conflicto y pueden corresponderle a una autoridad militar o civil, en función de la naturaleza del problema a resolver o la fase del conflicto en desarrollo.

Así, se intenta comenzar a llenar el actual vacío doctrinario al respecto; en

su defecto, si esta intención resultara demasiado ambiciosa, se pueden brindar nuevas herramientas o ideas de utilidad para la planificación y ejecución de Operaciones Cívico-Militares.

COMANDO Y CONTROL

Habiendo analizado definiciones y conceptos de Comando y Control extraídos de diferentes publicaciones nacionales y extranjeras³, se puede arribar a tres conclusiones:

1. El comando es propio del ámbito militar y cuenta con un respaldo legal que está estrechamente ligado al rango/jerarquía y cargo de aquel que lo ejerce.

Se ve facilitado por la disciplina que caracteriza a los militares. Desde su formación inicial se inculca respeto, confianza, lealtad y subordinación. Estas cualidades, entre otras, llevan a los subordinados a cumplir las órdenes recibidas, aun en aquellos casos en que exista desacuerdo.

2. La expresión “Comando y Control” puede ser considerada objeto (sustantivo) y acción (verbo), debido a que hace referencia a “la autoridad con la que se inviste a un militar” y al ejercicio mismo de dicha autoridad.

La diferencia con la doctrina de la Infantería de Marina Norteamericana⁴ radica en que para los norteamericanos el concepto de Comando y Control como sustantivo se relaciona con la idea de sistema, no de autoridad.

Como se dijo, la evolución del concepto de Comando y Control al de Comando, Control, Comunicaciones, Computación, Inteligencia, Vigilancia, Adquisición de Blancos y Reconocimiento, se relaciona con los medios involucrados para su ejercicio; es una visión tecnológica de su evolución. Tal es así que ambos conceptos se ajustan a las definicio-

nes y conceptos analizados, los cuales se han mantenido constantes en el tiempo, haciendo abstracción de los medios empleados. De hecho, comunicaciones, computación, inteligencia, vigilancia, adquisición de blancos y reconocimiento son actividades contribuyentes al ejercicio del Comando y Control.

Se puede decir, con igual razonamiento, que el ejercicio del comando es posible sólo si existe al mismo tiempo control sobre quienes se ejerce dicha autoridad. Por lo tanto, el control es necesario y está implícito en el ejercicio del comando. De aquí la conclusión es:

3. El comando es lo suficientemente abarcador como para contener a todas las otras actividades, incluso al control.

Asimismo, se puede agregar que la doctrina básica del Ejército Argentino marca una distinción entre mando y comando, estando el primero ligado al concepto

de liderazgo, puesto que busca persuadir a subordinados en el cumplimiento de sus tareas para obtener su cooperación, contribución y/o compromiso. Evidentemente, las cualidades personales constituyen los pilares que sostienen el ejercicio del mando. El comando, en cambio, contempla la posibilidad y la obligación de aplicar medios coercitivos cuando se estime necesario⁵.

ÁMBITO DE APLICACIÓN MILITAR

A partir de la primera conclusión, se aborda y analiza el Comando y Control en relación a su ámbito de aplicación militar: específico, conjunto o multinacional / combinado.

En el ámbito específico se presentan las mejores condiciones para el ejercicio del Comando y Control. La autoridad formal, respaldada legalmente, se complementa con aquella que surge del ejercicio del liderazgo. Se puede decir en-

4. Department of the Navy (Cuartel General del Cuerpo de Marines de los Estados Unidos), op cit, pp. 47 y 52

5. Ejército Argentino. (1990). MFP 51-13 Ejercicio del Mando. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar. Pág III; Ejército Argentino. (1992). ROB 00-01 Reglamento de Conducción

para el Instrumento Militar Terrestre. Buenos Aires: Instituto Geográfico Militar. Págs 2 y 3; Ejército Argentino. (2007 (Proyecto)). ROB 00-01 Reglamento de Conducción para el Instrumento Militar Terrestre. Buenos Aires: Dirección de Planeamiento del EA. Pp. 31 - 33.



Cultura organizacional es el conjunto de valores, creencias y entendimientos importantes que los integrantes de una organización tienen en común; ofrece formas definidas de pensamiento, sentimiento y reacción que guían la toma de decisiones y otras actividades de los participantes en la organización.

tonces que el mando contribuye en gran medida al ejercicio del comando. Esto es un hecho muy común en las tres fuerzas debido a que el oficial, al momento de ser designado Comandante, ya ha consolidado las relaciones interpersonales con sus subordinados en aquellos destinos, cursos y ejercitaciones que compartieron durante períodos significativos de sus carreras profesionales. Esto cobra mayor significancia cuando las organizaciones son pequeñas porque el conocimiento mutuo se acentúa, tal como suce-

de dentro de las armas o componentes de cada fuerza y particularmente en aquellos donde la especificidad de su adiestramiento fortalece la cohesión interna.

El ámbito conjunto presenta ciertas particularidades que en el específico se encuentran atenuadas y que surgen a partir de la cultura organizacional de cada fuerza. Esto es importante debido a que este artículo se enmarca en el nivel de conducción operacional, que es esencialmente conjunto. Para entenderlo, se presentan dos definiciones de cultura

organizacional, de aplicación a organizaciones militares:

“...conjunto de valores, creencias y entendimientos importantes que los integrantes de una organización tienen en común. La cultura ofrece formas definidas de pensamiento, sentimiento y reacción que guían la toma de decisiones y otras actividades de los participantes en la organización”.⁶

“...todo aquello que identifica a una organización y la diferencia de otra haciendo que sus miembros se sientan parte de ella ya que profesan los mismos valores, creencias, reglas, procedimientos, normas, lenguaje, ritual y ceremonias”.⁷

Desde el ingreso a las fuerzas armadas, se inculcan nuevas tradiciones, hábitos y costumbres, lenguajes y modos de hacer las cosas, apropiados a los ámbitos de trabajo de cada una de las fuerzas: aire, mar o tierra. Esas características marcan primero una gran distinción con el ámbito civil, pero, además, establecen claras diferencias entre el ejército, la fuerza aérea y la armada.

Esas diferencias originadas a partir de la cultura de cada fuerza generan

6. Valladares, A. (s.f.). *Ideas y negocios en red*. Recuperado el 16 de agosto de 2011, de <http://winred.com/negocios/cultura-organizacional/gmx-niv14-con1397.htm>

7. Carola Castillo, Nicole Del Pino, Vita Espinosa. (s.f.). *Portal de Relaciones Públicas*. Recuperado el 16 de agosto de 2011, de <http://www.rppnet.com.ar/culturaorganizacional.htm>



Cuando estas fuerzas pertenecen a más de una nación [...] surgen problemas de diferencias de idioma, cultura, logística y procedimientos de operación, sin mencionar los asuntos intrincados referentes a líneas de mando, autoridad de cada comando y limitaciones en el empleo de fuerzas.

ciertas dificultades a la hora del ejercicio del comando, debido principalmente a que el liderazgo tiene sus características distintivas en cada una de ellas, las que suelen no ser aceptadas plenamente por las otras. A ello se suma que normalmente no existe un conocimiento interpersonal previo que genere esa confianza superior-subordinado como se mencionó del ámbito específico y tan necesario ante situaciones de crisis. Por lo tanto, la autoridad formal puede no verse bien complementada por el ejercicio del liderazgo, condicionando en cierta forma el ejercicio del comando. Este aspecto se agudiza en aquellas fuerzas armadas en las cuales el accionar militar conjunto no se encuentra adecuadamente desarrollado y maduro.

Un nivel de dificultad distinto surge en las operaciones en ámbitos combinados o multinacionales, materializados habitualmente a partir de alianzas o coaliciones militares⁸.

La Guerra del Golfo (1990-1991) es un claro ejemplo de lo que señala Cushman. La coalición estuvo formada por más de veinte países con culturas tan disímiles como la occidental y la musulmana, con implicancias a nivel operacional, originadas en ellas.

Debido a que el nivel Operacional interactúa con los niveles táctico y estratégico, haciendo de interfaz entre ambos, constituye una situación particular para el ejercicio del comando, que presenta sus propias dificultades. A pesar de existir un objetivo común que da origen a la conformación de una alianza o coalición, el grado de participación de

los países con sus fuerzas militares es disímil y las restricciones que les imponen a éstas para su empleo también son diferentes. Por lo tanto, este aspecto deberá ser resuelto por el Comandante del Teatro de Operaciones en el diseño de sus operaciones combinadas que además deberá contar con una adecuada estructura de Comando y Control. Independientemente de ello, los intereses nacionales podrán ir cambiando según la evolución de los acontecimientos internos o del conflicto mismo, agregando o retirándose fuerzas militares durante el transcurso de una operación, tal como sucediera en Irak en el año 2004.

Se puede notar en este ámbito entonces que el ejercicio del comando a nivel operacional dependerá más de sus cualidades personales que del respaldo jerárquico y legal que pudiera tener⁹. Además, y recurriendo nuevamente al concepto de mando de la doctrina del Ejército Argentino, será de particular trascendencia la cooperación de los comandantes subordinados en circunstancias en que la autoridad legal pueda mostrar ciertas debilidades. Planteado de otro modo, y parafraseando a Silkett, “armonizar objetivos requiere un fuerte y firme liderazgo, pero no a expensas del



tacto, entendimiento y respeto por cada miembro de la coalición”¹⁰.

Pese a lo descripto, las operaciones combinadas presentan a nivel táctico una particularidad que favorece el ejercicio del comando. Naturalmente, fuerzas similares de diferentes naciones presentan cierta tendencia a la cooperación mutua, obteniendo un aceptable nivel de eficiencia en el desarrollo de las operaciones, pese al escaso tiempo o a las limitadas coordinaciones que pudieran haberse efectuado. Las fuerzas comparten con sus pares de otras naciones el lenguaje profesional, los procedimientos y las formas de solucionar los problemas operativos. La respuesta a este fenómeno se encuentra en el hecho de que éstas poseen una cultura organizacional similar. Esto se potencia aún más si las naciones participantes perte-

8. Los términos alianzas y coaliciones suelen utilizarse como sinónimos, sin embargo no lo son. A pesar que ambas son resultado de acuerdos o tratados entre dos o más naciones, las primeras poseen objetivos amplios y de largo plazo, generalmente para enfrentar amenazas de larga duración. En cambio, las coaliciones son acuerdos *ad hoc* para ejecutar acciones que surgen como respuesta a una amenaza específica; son de carácter transitorio y se disuelven cuando

desaparecen las metas comunes o las causas que le dieron origen. Ejemplo de Alianza es la OTAN y de Coalición es aquella formada para llevar a cabo las operaciones “Escudo del Desierto” y posteriormente “Tormenta del Desierto”.

9. Scales, R. (1998). Trust, not technology sustains coalitions. *Parameters*, Ed. Winter; pp. 4-10.

10. Silkett, W. (1993). Alliance and Coalition Warfare. *Parameters*, Ed. Summer; p. 79.



necen a la misma región geográfica y se han adiestrado previamente en forma combinada.

De alguna manera esto podría interpretarse como que, salvadas las dificultades que pudieran surgir a nivel operacional, sobre todo en la etapa del diseño de las operaciones, luego la ejecución presentaría condiciones que facilitarían el Comando y Control.

ACTIVIDADES Y OPERACIONES CÍVICO-MILITARES

Las Fuerzas Armadas Argentinas aún no han consensuado una definición para Operaciones Cívico-Militares. La definición original es de origen extranjero, con diferentes alcances según sea el país o la organización que las ha desarrollado. Nuestras Fuerzas Armadas comenzaron a estudiar la vinculación de estas operaciones con aquellas actividades que nuestra doctrina conjunta¹¹

Las diferencias culturales entre todos los actores, más las percepciones que cada uno tiene de los demás y de las operaciones que habrán de realizar, dificultan la coordinación de sus actividades.

y el Ejército Argentino¹² contemplan bajo el nombre de Asuntos Territoriales así como las incorporadas recientemente a la doctrina conjunta.

La complejidad en el tratamiento de este tema se acentúa a partir de la vinculación de estas actividades y conceptos con los de operaciones o actividades de Asuntos Civiles e Interagenciales, no desarrollados por la doctrina conjunta nacional y en muchos casos considerados dentro de las Operaciones Cívico-Militares.

Se toman varias definiciones recordando que cuando se menciona la Cooperación Cívico-Militar, se hace referencia a la doctrina de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)¹³ y cuando se habla de Operaciones Cívico-Militares, se considera a la doctrina norteamericana y canadiense.¹⁴ De todas ellas surgen las siguientes conclusiones:

Para la doctrina propia, los Asuntos Territoriales son actividades enmarcadas dentro de un conflicto armado. La doctrina norteamericana, la canadiense y la de la Organización del Tratado del Atlántico Norte no delimitan su participación a esta situación. La primera de ellas deja en claro de manera explícita que las Operaciones Cívico-Militares pueden tener lugar dentro del amplio espectro de las operaciones militares,

11. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2005). RC 00-01 *Doctrina Básica para la Acción Militar Conjunta (Proyecto)*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa. Pág 59; Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2005). RC 15-01 *Asuntos Territoriales (Proyecto)*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa; p. 1.

12. Ejército Argentino (1992), op cit; p. 41.

13. North Atlantic Treaty Organization. (Junio de 2003). AJP-9 NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC).

14. US Joint Chiefs of Staff. (2008). JP 3-57 *Joint Doctrine for Civil-Military Operation*. US Armed Forces and Canadian Department of National Defence. (2010). *Canadian Force Joint Publication (CFJP) 3.0 Operations*. Ottawa: Canadian Department of National Defence.

incluyendo las de No Guerra, tales como ayuda humanitaria y apoyo ante desastres naturales.¹⁵

La finalidad de los Asuntos Territoriales es “minimizar las interferencias” que pudiera causar el ámbito civil a las operaciones militares, mientras que para los norteamericanos aquellas buscan “facilitar las operaciones”. La primera plantea un enfoque negativo en el ámbito civil (interferencias) y las Operaciones Cívico-Militares, un enfoque positivo, una fuente de oportunidades para facilitar el desarrollo de las operaciones. La doctrina canadiense también plantea un enfoque positivo.

Pese a que la Cooperación Cívico-Militar no hace mención a la finalidad, el término ‘cooperación’ trasluce un enfoque bidireccional, de beneficio mutuo: militar y civil.

Para los norteamericanos, las Operaciones Cívico-Militares son operaciones; a ellas se les asigna una fuerza con su Comandante a cargo, a quien se le impone una misión relacionada con la naturaleza de dicha operación. Tal fue el caso de los Regimientos 10 y 11 de Artillería de la Infantería de Marina Nor-

Históricamente y aun en las actuales guerras, actores civiles y militares han vacilado ante el problema de cómo crear una organización que pueda emplear efectivamente los instrumentos económicos, diplomáticos y de seguridad necesarios para lograr los resultados políticos deseados.

teamericana que debieron mantener en forma permanente un batallón con refuerzos de otras unidades realizando Operaciones Cívico-Militares en Irak a partir del año 2006. Desde entonces, dichas operaciones constituyen las misiones secundarias de los mencionados regimientos.

En cambio, la Cooperación Cívico-Militar y los Asuntos Territoriales no son operaciones sino actividades desarrolladas y coordinadas por Oficiales o fracciones de un estado mayor en interacción con el ámbito civil, para apoyar otras operaciones.

La definición canadiense las considera dentro de un amplio espectro, desde las actividades hasta las operaciones, se-

gún la magnitud y complejidad del Plan de Campaña.

AMBIENTE CÍVICO-MILITAR

Independientemente de las diferencias que se enunciaron para llevar un poco de luz a las diversas denominaciones existentes para actividades similares, existe un aspecto en común que es la naturaleza del ambiente Cívico-Militar. Este ambiente presenta ciertas características que en ocasiones constituyen los aspectos que generan fricción en las operaciones que en él se desarrollan:

Anarquía moderada (en cierto estado de equilibrio)¹⁶: surge como consecuencia de la diversidad de agencias y organizaciones que trabajan de manera





independiente, con reticencia a aceptar una autoridad central que pueda ponerle límites a su autonomía en beneficio del conjunto. La ausencia de dicha autoridad reconocida por todas las organizaciones participantes en el ambiente Cívico-Militar plantea la necesidad de establecer a nivel local una réplica del sistema de seguridad colectivo (cooperativo) internacional que pueda dar respuesta a las particularidades de cada crisis o conflicto.

Heterogeneidad: la naturaleza de las organizaciones y agencias presentes es sumamente diversa, especialmente si se toma desde la óptica de la finalidad que persiguen (militar, humanitaria, medio ambiente, educación, servicios, etc.) y la cultura que las identifica.

Ambigüedad: las acciones (mensajes) que producen los actores pueden tener diferentes interpretaciones según el receptor. Las reacciones por lo tanto pueden llegar a ser de lo más disímiles. Surge principalmente por las diferen-

cias culturales que condicionan la interpretación y el comportamiento. Un ejemplo de ello es la administración de la información: mientras el ámbito militar tiende a clasificarla y restringir su distribución, el ámbito Cívico-Militar impone compartirla con menos restricciones.

Vaga definición de los niveles de conducción: tradicionalmente el ámbito militar ha mostrado una clara diferenciación entre los niveles táctico, operacional y estratégico. La organización y la comunicación verticalista han contribuido a mantener esa distinción en la que naturalmente se niega la posibilidad de que la comunicación entre los niveles superiores e inferiores pueda ser directa. El ámbito Cívico-Militar rompe con este estereotipo debido principalmente a que en la mayor parte de las organizaciones civiles, y más particularmente las organizaciones no gubernamentales, las mismas personas que intervienen activamente en las actividades en el terreno son las que tienen acceso a la prensa o a las autoridades gubernamentales para negociar o tratar temas trascendentes.

Volatilidad: las situaciones presentan cambios frecuentes e impredecibles

torando difícil pronosticar cuál va a ser su evolución. Esto se debe principalmente a la existencia de multiplicidad de actores de distinta naturaleza, con variados intereses, que actúan mayormente sin considerar los efectos secundarios o colaterales de sus acciones.

Incertidumbre: carencia o insuficiencia de información para poder predecir o anticiparse a los hechos con aceptable exactitud, o para tomar decisiones acertadas. Esta característica no sólo es propia de este tipo de ambiente sino que lo es, además, del nivel operacional de conducción.

Complejidad: surge a partir de la combinación de todas las anteriores.

LAS HIPÓTESIS

Después del análisis del concepto de Comando y Control y las características de las operaciones y ambientes Cívico-Militares por separado, se los vinculará para obtener nuevas conclusiones que permitan arribar a las hipótesis.

El abordaje de los conflictos armados para la búsqueda de su resolución ha variado sustancialmente con el transcurrir del tiempo. En algunos casos porque ha ido cambiando su naturaleza y en

15. US Joint Chiefs of Staff, *op cit*, pág I-1.

16. Miranda, C. E. (1984). *Hobbes y la anarquía internacional*. (P. U. Chile, Ed.) *Revista de Ciencia Política*, VI (2), pp. 71-84.

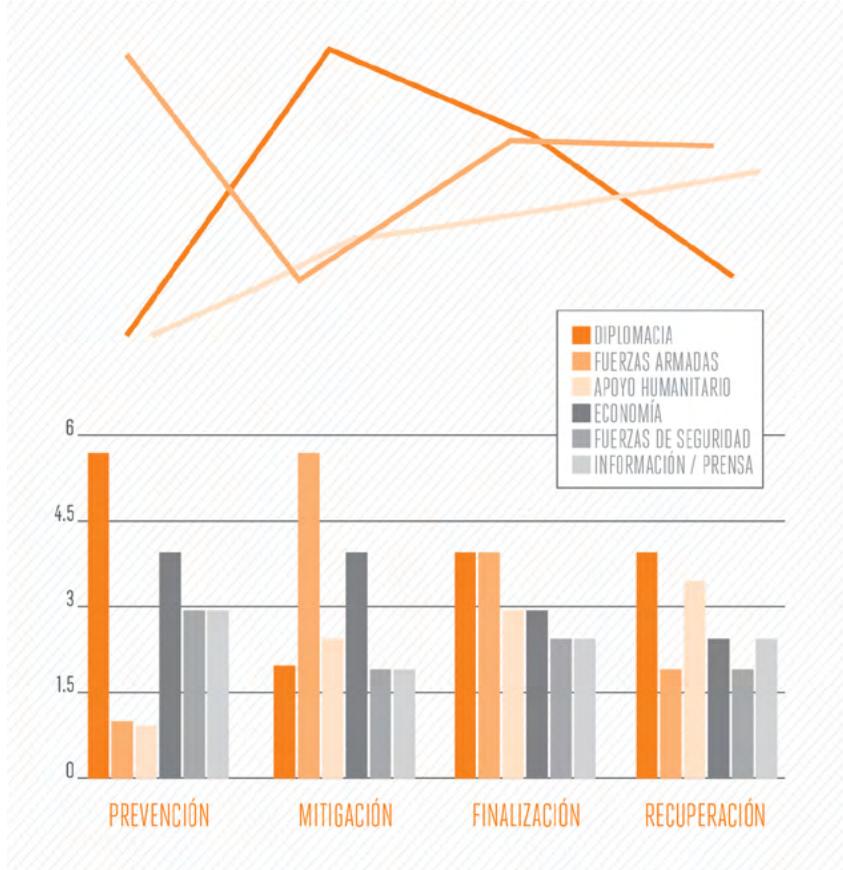
Barreras culturales, diferencias en recursos, capacidades, experiencias, modos de actuar, fines y divergentes puntos de vista en coordinación y uso de la tecnología. Todos estos puntos son los que podemos denominar obstáculos para la efectiva coordinación.

otros, porque la historia misma ha mostrado que para su resolución no es suficiente con que el más fuerte imponga su voluntad al más débil. Por esta razón, el enfoque ya no se limita a la diplomacia y al poder militar, siendo numerosos los componentes que contribuyen a la resolución del conflicto a medida que éste evoluciona. Esto se ha acentuado a partir del fenómeno de la globalización.

En la siguiente figura¹⁷ se visualizan los instrumentos del poder nacio-

nal y la participación de otras organizaciones en la resolución de conflictos. Para ello sirve de sustento la teoría de la evolución del conflicto utilizada por el Comodoro Víctor Nuñez, profesor de la Escuela Superior de Guerra Conjunta, para explicar la participación de las diferentes misiones de paz bajo la bandera de Naciones Unidas. En ella reconoce cuatro fases del conflicto: prevención, mitigación, finalización y recuperación.

FIGURA 1: GRADO DE PARTICIPACIÓN EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS



Esas fases pueden adoptar diferentes denominaciones:

› **Prevención:** puede ser considerada como más de una fase: tensión / negociación y crisis¹⁸ o paz / statu quo, disputa y crisis¹⁹.

› **Mitigación:** o guerra, según la publicación del Ejército Argentino antes mencionada.

› **Finalización**

› **Recuperación:** o reconstrucción o estabilización

Resulta evidente que el componente militar, y por lo tanto el Comandante del Teatro de Operaciones –máxima autoridad militar en el terreno–, adquiere un rol protagónico en la fase mitigación (o guerra). La responsabilidad que le cabe es tal que en el análisis de su misión y en el reconocimiento de sus tareas no debe limitarse a aspectos estrictamente militares: garantizará la integración de las actividades civiles con las militares, en toda su área de responsabilidad.

Sin embargo, la primera controversia que tendrá que resolver es el ejercicio del comando en un ambiente anárquico por naturaleza, donde existe una tendencia a no reconocer o aceptar una autoridad legal que regule las actividades y el comportamiento de todos y donde la disciplina y el orden son una característica ausente.

Por otro lado, aquí la heterogeneidad se opone a la uniformidad del ámbito militar; la vaga definición de los niveles de conducción y la renuencia a seguir una escala jerárquica de autoridad se oponen al reconocimiento de una estricta cadena de comando; el manejo abierto de la información contrasta con el celo por el análisis y su posterior dis-

17. El eje de las ordenadas no posee unidad de medida y los valores que figuran en él son al solo efecto de establecer una unidad de referencia que permita apreciar y comparar el grado de participación en cada fase de quienes intervienen en el conflicto.

18. Ejército Argentino, 2007 (Proyecto), op cit; p. 16

19. Rousseau, D. (2005). "Democracy and War: institutions, norms and the evolution of international conflict". California: Stanford University Press; p. 314.



tribución. Estos aspectos son los que atentan contra el ejercicio del Comando y Control, tornándolo impracticable.

Se puede decir que, tal como se planteó en la primera de las hipótesis, pese a que Comando y Control es considerado una función básica de todas las operaciones militares, en este tipo de ambiente no es viable y, por lo tanto, el Comandante del Teatro de Operaciones deberá adoptar distintas formas de vincularse con las organizaciones o agencias participantes en una Operación Cívico-Militar. De esta manera, como mínimo logrará que dichas organizaciones no interfieran con las acciones estrictamente militares, y en el mejor de los casos, podrá aprovechar las capacidades de éstas para contribuir al logro de sus objetivos específicos. Esas distintas formas de vincularse deberán tener como pilares la capacidad de influencia o persuasión, habilidad necesaria para comandantes y oficiales de estado mayor de nivel operacional.

Así, el clásico concepto de Unidad de Mando o de Comando es reempla-

zado por el de Unidad de Esfuerzo²⁰ y la función de comando, básica de todas las operaciones militares, deberá reemplazarse en este caso por las de coordinación y cooperación:

Cooperación: “contribución que se realiza a otra Fuerza, a su requerimiento, para su apoyo en el ejercicio de una responsabilidad primaria, mediante acuerdos previos”.²¹

Coordinar: “disponer actividades o cosas interrelacionadas en base a una metodología determinada. Normalmente coordina el responsable primario del asunto”.²²

Para ello será fundamental la inclusión de personal civil ajeno a la estruc-

tura militar original, la designación de oficiales de enlace, la conformación de adecuadas estructuras de asuntos civiles y de Centros de Coordinación Cívico-Militares que aseguren la integración. Pero, por sobre todas las cosas, el Comandante del Teatro de Operaciones deberá crear un ámbito de confianza en el cual se sostenga cualquier otra medida que desee adoptar.

20. S Joint Chiefs of Staff, op cit, pág 1-5.

21. Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. (2010). PC 00-02 *Glosario de Términos de Empleo Militar para la Acción Militar Conjunta*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa; p. C-43.

22. *Ibid.*; p. C-44.

Emilio Ernesto Segura

Capitán de Fragata de Infantería de Marina. Se desempeñó como Comandante del Batallón de Comunicaciones N°1 en 2010, del Batallón de Infantería de Marina N°3 en 2012 y 2013 y del Batallón Conjunto Argentino en Haití en 2014. Cursó el Command and Staff College del United States Marine Corps en 2006-08, la Escuela de Guerra Naval en 2009 y el Curso de Estado Mayor y Planeamiento Conjunto en 2011. Actualmente se desempeña como Jefe del Proyecto Recuperación de Vehículos Anfibios de Infantería de Marina.



Habiendo agotado el abordaje de la primera de las hipótesis, se aborda la segunda de ellas expresada en la Figura 1. Se observa la preeminencia del instrumento diplomático (o político) y militar, dependiendo de la fase del conflicto. A esa preeminencia le corresponde una responsabilidad primaria en la conducción de todas las acciones en dicha fase.

Si este aspecto es relacionado con lo mencionado anteriormente respecto de que las Operaciones Cívico-Militares pueden llevarse a cabo en cualquier fase durante el desarrollo del conflicto y a lo largo de todo el espectro de las operaciones, la conducción máxima de estas operaciones podría ir alternándose entre diplomáticos (autoridades del gobierno, jefe de misión o embajador en el país anfitrión) y militares (Comandante del Teatro de Operaciones o Comandante de Coalición).

Este aspecto aún no es claramente visible en los conflictos actuales, en los cuales siempre la autoridad militar ha mantenido la responsabilidad debido principalmente a su capacidad de ma-

nejarse en situaciones de crisis y a que existe una importante participación del componente militar en la ejecución. Sin embargo, resulta cada vez más natural pensar en personal civil integrado a una organización mayoritariamente militar, pudiendo incluso ocupar el máximo cargo de conducción en tanto y en cuanto, en determinadas fases, el protagonismo de las acciones y la necesidad de integrarlas no corre por cuenta del componente militar.

La realidad muestra ejemplos de ello. Las misiones de paz bajo bandera de las Naciones Unidas son típicamente Operaciones Cívico-Militares. Las fuerzas militares cumplen la importante tarea de imponer o mantener una situación de no beligerancia entre las partes mientras que la autoridad máxima es el Representante Especial del Secretario General de la ONU (diplomático de carrera), de quien depende el Comandante de las Fuerzas de Paz. Por otro lado, se puede observar que en la organización del Comando Combatiente Unificado de África de los Estados Unidos de Nortea-

mérica, su estructura contempla diplomáticos y civiles en los máximos niveles de toma de decisiones.

De esta manera, se verifica la segunda hipótesis respecto de que la responsabilidad primaria de la conducción de las Operaciones Cívico-Militares no es exclusiva de militares, pudiendo alternarla con el componente político o diplomático, en función de la naturaleza del problema a resolver y de la fase de las operaciones.

CONCLUSIÓN FINAL

Los conflictos armados son complejos fenómenos sociales y es necesario abordarlos desde diferentes puntos de vista para su resolución definitiva. Pese a que cada uno de ellos es único e irrepetible, en términos generales, los componentes diplomático y militar son los instrumentos de poder que mantienen cierta preeminencia a lo largo de su evolución.

Las Operaciones Cívico-Militares son una herramienta que permite acercarse a dicha resolución, pero plantean ciertas dificultades intrínsecas debido a la complejidad que de por sí poseen los ambientes Cívico-Militares. Esta complejidad lleva a que el ejercicio del Comando y Control no sea practicable en estas operaciones, que por concepción son de carácter militar aunque por su naturaleza no lo sean. Por lo tanto, a fin de lograr la integración y armonización entre todas las organizaciones participantes durante el conflicto será necesario recurrir a la coordinación y cooperación entre ellas, sustentadas por la creación previa de un ambiente de confianza mutua. Para ello será esencial el conocimiento mutuo, el trabajo y el adiestramiento inter-agencias en épocas de paz.

Asimismo, la denominación que reciben las Operaciones Cívico-Militares les da un carisma de actividad militar, pero por su naturaleza resulta más fácil entenderlas como acciones inter-agencias en las cuales el máximo nivel de integración podrá depender o ser responsabilidad de una autoridad civil o militar, según sea el caso.