



Facultad del Ejército
Escuela Superior de Guerra
"Te Gr1 Luis María Campos"



UNDEF
Universidad de la
Defensa Nacional

TRABAJO FINAL INTEGRADOR

**Título: “Los Elementos de Planeamiento y Ejecución de Asuntos Civiles, del
Comando de una Gran Unidad de Batalla”**

**Que para acceder al título de Especialista en Conducción Superior de OOMMTT,
presenta el Mayor Orlando Guillermo DUARTEZ URIBE**

Director de TFI: TC (R) Carlos Guillermo MERLO

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 02 de marzo de 2022.

Resumen

La evolución de los diversos factores que conforman el ambiente operacional, sumado a la generación de otras situaciones de forma espontánea, haciéndose evidente en mayor medida la presencia del componente civil, genera un entorno sumamente ambiguo y complejo donde deberán intervenir las Fuerzas Armadas; esto exige generar las capacidades para operar en un ámbito de cooperación cívico militar, relacionándose con otras agencias y organizaciones. Para este trabajo multiagencial se requiere contar con adecuadas organizaciones de Asuntos Civiles, que permita afrontar las exigencias de la situación.

Este estudio tiene por objetivo determinar cuáles son los elementos de asuntos civiles, que se puedan mantener con carácter permanente, en el marco de una Gran Unidad de Batalla, que le permitan generar las capacidades para afrontar las exigencias de esta área de la conducción, para ello se analiza el plexo legal que encuadra el alcance y limitaciones del instrumento militar, además de nuestra doctrina conjunta y específica sobre el tema, así también la doctrina de otros países en el marco regional y de las Naciones Unidas, junto con informes, estudios previos y artículos de revistas científicas que aportan datos de interés.

Surge la propuesta de conformar un órgano de asesoramiento y asistencia que forma parte del estado mayor de este comando, el cual cuenta como integrante con el responsable de protección civil, todos formando parte del campo de conducción de operaciones. En cuanto a los elementos de ejecución se encuentra que no es razonable mantener de forma permanente durante un periodo de no conflicto. Quedan como aspectos pendientes, la necesidad de una revisión y actualización de la doctrina vigente, cuestión que debe ser considerada con una perspectiva de oportunidad.

Palabras claves: Asuntos Civiles, Cooperación Cívico Militar, Interagencial, Protección civil, periodo de conflicto y no conflicto.

Tabla de contenido

Introducción	1
Presentación del Tema y del Problema.....	1
Antecedentes y Justificación del Problema.....	1
Objetivos.....	5
Metodología a Emplear.....	5
Capítulo 1: Marco Legal y Doctrinario.....	7
Sección I: Legislación Nacional para las Fuerzas Armadas.....	7
<i>Aspectos Relacionados con la Constitución Nacional</i>	7
<i>Aspectos Relacionados con la Ley de Defensa Nacional</i>	8
<i>Aspectos Relacionados con la Ley de Seguridad Interior y Otras Normativas</i>	10
Sección II: Doctrina Conjunta Sobre los Asuntos Civiles.....	14
<i>Aspectos Generales Relacionados a los Asuntos Civiles</i>	14
<i>Funciones de Asuntos Civiles</i>	15
<i>Relación de Asuntos Civiles con Otras Operaciones</i>	16
Sección III: Doctrina Específica Sobre los Asuntos Civiles.....	18
<i>Aspectos Generales Relacionados a los Asuntos Civiles</i>	18
<i>Los Asuntos Civiles y su Relación con las Operaciones Militares</i>	20
<i>Aspectos Relacionados a la Gran Unidad de Batalla</i>	21
Conclusiones Parciales	24
Capítulo 2: Modelos de Estructuras de Elementos de Asuntos Civiles.....	27
Sección I: Estructuras de Elementos Contempladas en la Doctrina Específica y Conjunta	27
<i>Consideraciones Generales Sobre los Elementos de Asuntos Civiles</i>	27
<i>Consideraciones Particulares Sobre los Elementos de Asuntos Civiles</i>	29

<i>Elementos de Ejecución de Asuntos Civiles</i>	29
Sección II: Estructuras de Elementos Utilizadas por Otras Fuerzas Armadas.....	32
<i>Elementos de Asuntos Civiles de las Fuerzas Armadas de España</i>	32
<i>Elementos de Asuntos Civiles de las Fuerzas Armadas de EUA</i>	33
<i>Elementos de Asuntos Civiles de las Fuerzas Armadas de Chile</i>	34
<i>Elementos de Asuntos Civiles de las Fuerzas Armadas de Brasil</i>	35
Sección III: Estructuras de Elementos Propuestas en Otros Trabajos de Investigación.....	38
<i>Consideraciones de Tejada</i>	38
<i>Consideraciones de Díaz</i>	39
<i>Consideraciones de Zarza</i>	40
<i>Consideraciones de Luzuriaga</i>	41
Conclusiones Parciales	44
Capítulo 3: Experiencias y Antecedentes de Asuntos Civiles en Casos Históricos.....	48
Sección I: Experiencias Surgidas en el Conflicto de Malvinas.....	48
<i>Aspectos Surgidos en los Momentos Previos y Durante la Operación Rosario</i>	48
<i>Aspectos Surgidos a Partir del Establecimiento del Gobierno Militar</i>	51
Sección II: Experiencias de la Guerra de Irak 2003-2011.....	54
<i>Aspectos Generales y Situación en la que Debieron Intervenir los Elementos de Asuntos Civiles</i>	54
<i>Elementos de Asuntos Civiles Conformados y Utilizados</i>	57
<i>Otras Observaciones y Aportes de Interés</i>	57
Sección III: Experiencias y Antecedentes de Otros Escenarios.....	61

<i>Aspectos de Interés de AACC Surgidos de los Conflictos de Afganistán y Siria....</i>	61
<i>Aspectos de Interés de AACC Surgidos en un Escenario de Misión de Paz – Caso MINUSTAH.....</i>	65
Conclusiones Parciales.....	67
Conclusiones Finales.....	71
Referencias.....	74
Anexos.....	78
Anexo 1: Figura 1 – Organización del Batallón de Asuntos Civiles de EUA.....	78
Anexo 2: Figura 2 – Organización de la Compañía ACAT del Ejército de Chile...	79
Anexo 3: Figura 3 – Organización de la Compañía de Asuntos Civiles del Ejército de Brasil.....	80
Anexo 4: Figura 4 – Organización de una Compañía de Asuntos Civiles.....	81

Introducción

Presentación del Tema y del Problema

El presente trabajo se desprende del tema relacionado con la importancia creciente de los Asuntos Territoriales¹ (AATT) en los conflictos armados de la actualidad y experiencias surgidas en otras fuerzas armadas (FFAA) que son aplicables a nuestra realidad. Para lo que se particulariza el foco de estudio, en los elementos de planeamiento y ejecución de AATT, de carácter permanente, en el marco de la Gran Unidad de Batalla (GUB). A lo que se nos plantea el interrogante de ¿cuál es el diseño de los elementos de AATT, con carácter permanente, en el marco de la GUB?

Antecedentes y Justificación del Problema

No podemos definir con certeza desde cuándo, la implicancia del factor social y su influencia en las operaciones militares han ocupado un lugar en el pensamiento y preocupación de los conductores militares; sin embargo si se puede decir que durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, en sus diferentes teatros de operaciones, se presentó en gran medida el problema de la presencia e intervención de la población civil en el marco de las operaciones militares. Esta problemática generó que los ejércitos afectados debieran adoptar medidas para tratarla, por ello en mayor o menor medida se desarrollan las llamadas organizaciones de Asuntos Civiles (AACC), inicialmente como una División de los Estados Mayores; a fin de tratar con las autoridades locales y atenuar los posibles interferencias de la población en el desarrollo de las operaciones y al mismo tiempo reducir los efectos de las acciones militares en éstas; desde entonces se puede encontrar números casos y ejemplos en el que intervienen este tipo de organizaciones en los diferentes conflictos, contando con la propia experiencia, del conflicto de Malvinas, como veremos más adelante.

Con el correr de los años se observa un aumento de la intervención e interrelación de

¹ Asuntos Territoriales, entiéndase Asuntos Civiles como mismo término.

los diferentes factores y componentes del ambiente operacional, creando un escenario de características complejas y dinámicas, que exige a sus actores un alto grado de capacitación y adiestramiento para lograr ser eficientes al momento de afrontar los problemas. Queda claro que para las fuerzas militares esa capacitación y adiestramiento debe generarse antes de ser empleadas, dentro de lo que se incluye las competencias y habilidades para cumplir con las funciones y actividades de asuntos civiles; es en este punto donde los comandantes de las fuerzas terrestres deben contar con los órganos de asesoramiento y asistencia adecuados para esta área de la conducción, así también con los elementos y medios necesarios para llevar a la práctica las correspondientes acciones.

De este modo el presente trabajo cobra relevancia y se fundamenta en las exigencias que plantean los factores del campo de la conducción de operaciones, los que conformarán un futuro ambiente operacional; donde el comandante terrestre deberá conducir sus fuerzas en la solución de un determinado problema.

En nuestro país, el marco normativo en relación a la organización y empleo del instrumento militar tiene su piedra basal en la Constitución Nacional de la República Argentina. En la misma se encuentran los aspectos centrales para la conformación de las Fuerzas Armadas (FFAA), escenario y situación en la que podrán ser empleadas; así también las atribuciones y responsabilidades de las autoridades nacionales sobre dichas fuerzas (República Argentina, 1994). El marco legal se complementa con una serie de leyes, decretos, resoluciones y directivas que representan la normativa específica que da marco y ámbito de aplicación de las FFAA. Además, establecen las pautas y condiciones para el empleo de las mismas; contemplando a su vez las previsiones políticas, estratégicas, logísticas, y de movilización que permitan hacer frente a una situación de crisis.

Así también los aspectos relacionados con la inteligencia nacional, estableciendo los parámetros de las actividades de inteligencia y manejo de la información. Dentro de este marco

normativo general, no se puede dejar de mencionar la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (Organización de las Naciones Unidas, 1945); que la República Argentina reconoce y se adhiere en cuanto al cuadro legal a seguir en los conflictos armados y la relación con la población civil.

Introduciéndonos en el campo de la doctrina militar, tanto conjunta como específica, se encuentra un conjunto de reglamentos que tratan el área de la conducción de AACC así como su relación con las operaciones militares. Dentro de la doctrina conjunta, encontramos el reglamento de Asuntos Territoriales (EMCFFAA, 2007); en éste se pretende fijar los conceptos generales, responsabilidades de comando, funciones y organizaciones; abarcando las operaciones relacionadas con AATT. Por otro lado, busca establecer las bases doctrinarias de la acción militar conjunta de esta área funcional; que puedan servir como punto de partida para la doctrina específica. Dentro del mismo se encuentra la definición de AATT, a emplear en el presente trabajo, entendiendo que son “aquellas actividades que realiza un comandante durante un conflicto armado, para mantener adecuadas relaciones entre las fuerzas militares, las autoridades civiles y la población, que tiendan a minimizar las interferencias que pudieran producirse sobre las operaciones militares en curso” (EMCFFAA, 2007, p.2).

En este ámbito, además se analizan otros reglamentos de operaciones relacionadas con el tema en cuestión, siendo un ejemplo el caso de la protección civil. Ya que, cuando este tipo de operaciones se deba ejecutar en período de conflictos armados se realizará bajo la órbita de los AACC, entendiendo que las bases del reglamento de protección civil constituyen una norma para actuar en situaciones de paz y serán orientadoras para las ocurrentes durante el conflicto armado, actuando en este caso el área de conducción de asuntos territoriales (EMCFFAA, 2019).

Dentro de la doctrina específica, se analiza una serie de reglamentos que tratan esta temática y se constituyen como base para el estudio y desarrollo de este trabajo. Cabe resaltar,

que uno de éstos contempla a las tropas de asuntos civiles como:

“Tropa técnica que conforma elementos de apoyo de combate, adiestrados y equipados para mantener adecuadas relaciones entre las fuerzas militares, las autoridades, organizaciones no gubernamentales y la población civil, a fin de minimizar las interferencias mutuas durante el desarrollo de las operaciones” (Ejército Argentino, 2015, p. II-32).

En función a la escalada en importancia que ha adquirido esta problemática, sumado a las enseñanzas de los diferentes conflictos armados, de finales del siglo XX y principios del siglo XXI; hechos que provocaron el interés de estudiar este asunto en el ámbito académico; podemos apoyar esta investigación con trabajos y aportes realizados sobre este tema por diferentes autores, donde encontramos planteos de esta temática desde diferentes puntos de vista que nos permite profundizar el análisis sobre los AACC para apoyar una GUB. Estos trabajos son principalmente productos de alumnos de las diferentes Escuelas Superiores de Guerra, tanto específicas como conjunta, realizados para satisfacer las exigencias de diferentes carreras.

Ampliando el espectro de búsqueda para el análisis y estudio, se aborda las doctrinas y experiencias de las FFAA de otras naciones, para ello cabe aclarar que cada una de ellas tienen un marco legal particular; encuadrando las actividades de AACC, que difiere en muchos aspectos con el de nuestro país; lo que genera que esas doctrinas no deban ser tomadas en forma taxativa para su aplicación por nuestros elementos. Sin embargo, pueden ser consideradas con un espíritu orientador y referencial. Dentro de esta línea de investigación se consulta y analiza la doctrina del Ejército de Tierra de España y de Estados Unidos de América (EUA), en el marco de la Organización de Tratados del Atlántico Norte (OTAN); mientras que en el entorno regional se consulta la doctrina de la república de Chile y Brasil.

También se dispone de una serie de aportes académicos, informes y artículos de revistas militares de renombre, aportando textos que sirven de base para el estudio del presente trabajo.

En tal sentido, proporcionan lecciones aprendidas y experiencias de empleo de las organizaciones de AACC, en diferentes escenarios y conflictos, representando una generosa fuente de información para recabar datos que contribuyen a profundizar el estudio de esta temática.

Objetivos

Como objetivo general se busca determinar cuáles son los elementos de AACC, de carácter permanente, en el marco de una GUB; que le permitan generar las capacidades para afrontar las exigencias de esta área de la conducción.

Mientras que para arribar a la meta antes mencionada se establecen tres objetivos particulares. Inicialmente analizar el marco normativo y doctrinario vigente, para determinar el alcance y limitaciones de las funciones de asuntos civiles. Continuando con el análisis de estructuras de AACC empleadas y propuestas, en el marco nacional, regional y de la OTAN, para extraer aspectos de interés sobre su composición, conformación y funcionamiento, en el nivel GUB. Finalmente, analizar casos y hechos históricos, donde se utilizaron elementos de AACC, para extraer experiencias respecto a sus actividades, funciones y ajustes organizacionales en relación a un marco situacional dado.

Metodología a Emplear

El presente trabajo se lleva a cabo sobre la base del método deductivo, con inferencias inductivas; se plantea un objetivo general y tres objetivos particulares, donde arriba a conclusiones parciales para dar respuestas a cada uno de los objetivos particulares, y posteriormente, conclusiones finales que buscan brindar las respuestas al objetivo general planteado. El diseño de la investigación es de carácter explicativo, empleándose como técnica de validación el análisis bibliográfico, documental y lógico.

El trabajo se estructura en tres capítulos, el primero tiene por objeto realizar un análisis del marco normativo legal y doctrinario vigente, para determinar el alcance y limitaciones de las funciones de asuntos civiles en período de conflicto y no conflicto. El segundo capítulo se

desarrolla en función del análisis de estructuras de elementos de AACCC empleadas o propuestas, en diferentes aportes académicos, dentro de la propia doctrina y de otras fuerzas armadas; para extraer aspectos de interés sobre su composición, conformación y funcionamiento, en el nivel GUB. Finalmente, el tercer capítulo, se centra sobre el análisis de casos y hechos históricos, donde se utilizaron elementos de AACCC, para extraer experiencias respecto a sus actividades, funciones y ajustes de la organización en relación a un marco de situación y contexto determinado, que permita relacionar y observar cómo las organizaciones teóricas expresadas en el segundo capítulo se adaptan en diferentes situaciones de conflicto.

Capítulo 1

Marco Legal y Doctrinario

Este capítulo tiene por objeto analizar el marco normativo legal y doctrinario, que regula el accionar y funcionamiento de las fuerzas armadas, en general, y de los asuntos civiles en particular, para determinar el alcance y limitaciones del área de la conducción, abarcando períodos de conflicto o no conflicto. El mismo se estructura en tres secciones, donde la primera aborda las normas legales nacionales para las FFAA, pretendiendo determinar las bases de su existencia, organización, funcionamiento y empleo. La segunda sección analiza el marco doctrinario conjunto, que guarda relación con el tema de estudio. Por último, la tercera sección se centra en el análisis de la doctrina específica sobre AACC y lo correspondiente a nivel GUB. Cerrando el capítulo con un apartado de conclusiones parciales.

Legislación Nacional para las Fuerzas Armadas

Aspectos Relacionados con la Constitución Nacional

Al referirnos a las FFAA, de la República Argentina, encontramos que el plexo normativo está encabezado por la Constitución Nacional (República Argentina, 1994), en ella podemos observar que desde el preámbulo se manifiesta la necesidad de conformar las fuerzas necesarias, en las expresión de "...consolidar la paz interior, proveer a la defensa común..." (p. 1). Este documento es la ley suprema que junto con otras legislaciones de carácter internacional conforman el bloque jurídico de la Nación. En palabras de Luzuriaga (2015) esta ley es la que establece la base jurídica para organizar las fuerzas armadas en el cumplimiento de la misión de defender la Patria, a fin de contribuir con el bienestar de la población. (p.7). Es así que, en sus páginas podemos encontrar que el artículo 21, menciona la responsabilidad de todos los ciudadanos de armarse en defensa de la Patria y en el artículo 23, nos habla del estado de sitio que se puede establecer en caso de conmoción interior o de ataque exterior (República Argentina, 1994, pp. 3, 4).

Otros aspectos que se deben tener en cuenta, y están contemplados en esta ley, son las atribuciones y responsabilidades del Congreso y el Poder Ejecutivo de la Nación en relación de las FFAA. En el caso del primero, el detalle de lo antes mencionado se encuentra plasmado en el artículo 75, incisos 16, 25, 27 y 29; siendo el más significativo la atribución de “fijar las fuerzas armadas en tiempo de paz y guerra, y dictar las normas para su organización y gobierno” (República Argentina, 1994, pp. 11, 13). En cuanto a lo referido al poder ejecutivo, el artículo 99 y sus incisos derivados nos dicen que el Presidente de la Nación es a su vez el Comandante en Jefe de las FFAA, contando con la atribución de proveer los empleos militares de la nación, disponer de las mismas y corre con su organización y distribución; según las necesidades de la Nación (República Argentina, 1994, pp. 17, 18).

Aspectos Relacionados con la Ley de Defensa Nacional

A la Constitución Nacional acompañan una serie de normas de carácter principal y otras complementarias o derivadas, que completan el marco legal para la organización y funcionamiento del instrumento militar de la Nación. Dentro de este grupo de leyes, la primera que se debe mencionar es la Ley de Defensa Nacional (República Argentina, 1988), siendo ésta la norma principal sobre la que se rige el funcionamiento y empleo de las fuerzas armadas. De los aspectos más relevantes a tener en cuenta, en relación al tema de estudio, debemos señalar que esta ley establece y define el concepto de defensa nacional, entendiendo que la misma es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieren el empleo del instrumento militar, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar agresiones de origen exterior (República Argentina, 1988, p. 1). Este apartado nos deja dos reflexiones, en primer lugar que el empleo de las fuerzas militares se realizará en integración y coordinación con otras fuerzas de la nación, lo que podemos entender como poderes del estado, poniendo a modo de ejemplo el poder económico, producción y desarrollo, social, político, etc; encontrando aquí el primer indicio de la necesidad de generar los vínculos

cívicos militares. Una segunda reflexión se hace sobre el hecho de que se entenderá como conflicto solo a aquellas agresiones que sean perpetradas por las fuerzas armadas de otros Estados conformados; por lo que el Decreto 727 (República Argentina, 2006) en su artículo primero expresa que “las fuerzas armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s” (p.5).

Para Luzuriaga (2015) ésta es la norma que establece y dispone el sistema de defensa nacional, teniendo por finalidad preparar a toda la nación, su movilización para un eventual conflicto bélico y la dirección de la guerra en todos sus aspectos. Además establece los parámetros para la organización de las fuerzas armadas y la defensa civil, dejando bien claro que las autoridades civiles democráticamente electas mantienen el ejercicio de su autoridad, en el teatro de operaciones que se establezca, salvo que se deba aplicar lo estipulado en el artículo 6 de la Constitución Nacional, produciéndose la intervención nacional de un territorio provincial para garantizar la forma republicana de gobierno (p.8).

Cabe señalar un detalle; la Ley de Defensa Nacional (República Argentina, 1988) en su artículo 46, ordena la realización de normativas derivadas, entre las cuales se encuentra la ley de organización territorial y movilización para la defensa, que incluye las disposiciones relativas al servicio militar y civil, cuestión que hasta el día de la fecha no se ha realizado, por lo que se carece de marco legal en este tema, lo que queda abierto para futuros trabajos (p.8). Relacionado a lo planteado anteriormente, es interesante observar que el Decreto 727 (República Argentina, 2006), reglamentario de la ley de defensa nacional, no desarrolla ni profundiza los aspectos relacionados a las actividades de organización territorial y movilización, tendientes a afrontar un conflicto, así como tampoco aquellas referidas a la defensa civil.

Aspectos Relacionados con la Ley de Seguridad Interior y Otras Normativas

Continuando en esta línea de análisis, es preciso hacer mención a la Ley de Seguridad Interior (República Argentina, 1991) ya qué determina en que situación, de qué manera y con qué medios los elementos de las fuerzas armadas podrán ser empleados en operaciones dentro del territorio nacional. Dicha norma plantea que “las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación” (p. 7).

Lo antes expresado lo debemos complementar con otra de las normativas derivadas de la ley de defensa, siendo esta la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (República Argentina, 1998), donde los aspectos más relevantes a resaltar, en relación a los AACCC, están en función a que se debe contar con “comandos y estados mayores capacitados y entrenados permanentemente para conducir operaciones, la realización de estudios, planeamiento y apoyo a la conducción en los diferentes niveles” (p. 1). Además, esta ley establece que se deben tomar las previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitan, ante situaciones de crisis, incrementar en plazos cortos la capacidad operativa de las fuerzas armadas (República Argentina, 1998, p. 2). Otro aspecto de importancia a mencionar, está relacionado con los escenarios en los cuales podrá ser empleado el instrumento militar, citando los siguientes:

- Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación;
- Operaciones en el marco de las Naciones Unidas;
- Operaciones de la seguridad, encuadradas en la ley 24059;
- Operaciones de apoyo a la comunidad nacional o de países amigos (República Argentina, 1998, p. 2).

Complementando el marco legal que encuadra el ejercicio de las funciones y actividades de asuntos civiles no se puede dejar de mencionar otras dos normativas; la primera de ellas poco conocida, además de que no se encuentra reglamentada aún, es lo que dispone el Anexo III de la ley de Justicia Militar (República Argentina, 2008), en el mismo se establecen instrucciones a la población civil para tiempos de guerra y otros conflictos armados, siendo el aspecto más relevante el que nos marca Luzuriaga (2015) haciendo referencia al artículo 1 que dice “En ocasión de conflictos armados, en las zonas de operaciones y/o de combate, podrán dictarse normas e instrucciones destinadas a proveer a la seguridad de las tropas, materiales e infraestructuras al éxito de las operaciones y, en su caso, a establecer la policía en dichas zonas (p. 14).

La segunda de las normativas, es la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN) que sea emitida para orientar la labor de las fuerzas armadas, en este caso contemplamos la DPDN actualizada en el año 2021 por medio del Decreto 457/21 (República Argentina, 2021), dentro de los numerosos aspectos que podemos encontrar en dicho documento, cabe mencionar que el concepto de legítima defensa, es el criterio esencial y ordenador sobre el cual se estructura todo el sistema de defensa de la Nación (p. 17). En tal sentido establece que la misión principal del sistema de defensa es conjurar y repeler, mediante el empleo del instrumento militar, las agresiones estatales militares externas, a fin de guardar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, la independencia y la autodeterminación de la nación, su integridad territorial y la protección de sus recursos, así también la vida y libertad de sus habitantes (República Argentina, 2021, p. 17). Asimismo, en este documento podemos encontrar un serie de misiones complementarias de las fuerzas armadas, entre las que se pueden citar la participación en el marco de operaciones multilaterales de Naciones Unidas, participación en la construcción de un sistema de defensa regional, apoyo a la comunidad nacional o de países amigos frente a situaciones de desastres naturales o antrópicos, participar en operaciones de seguridad interior,

de acuerdo a la ley 24.059, planificación, dirección y ejecución de la actividad logística antártica; finalmente participar en tareas de asistencia a la comunidad y en articulación con otras agencias del Estado (República Argentina, 2021, p. 22).

Por otro lado, no debemos dejar de observar la limitación que se impone, considerando que las misiones complementarias no deberán suponer modificaciones organizacionales o funcionales que puedan alterar y/o restringir los recursos para garantizar de modo permanente la defensa nacional; ni incidir en la doctrina, organización, equipamiento y capacitación de las fuerzas armadas. Tampoco en relación a las tareas de inteligencia, reguladas por las normativas correspondientes (República Argentina, 2021, p. 22). Cuestión, que se presenta algo contradictoria, ya que para el cumplimiento de ese tipo de tareas se requiere establecer, técnicas y procedimientos particulares; además de que dependiendo de las variables de la situación a afrontar se requiere equipamientos particulares.

Otro tema contemplado en la DPDN, y que no podemos dejar de citar es lo relacionado a la coordinación de la asistencia del instrumento militar frente a emergencias. A dicho fin la normativa establece que dada las características geográficas, climáticas, meteorológicas, geológicas y demográficas, que condicionan a numerosas ciudades ubicadas en diferentes puntos del país, hace que frecuentemente se encuentren afectadas por desastres naturales o antrópicos. Cuestión que genera la necesidad de coordinar acciones del Estado a favor de la asistencia a la comunidad (República Argentina, 2021, pp. 22 - 23). Por lo expresado precedentemente, la DPDN establece que “las fuerzas armadas podrán contribuir en las tareas vinculadas a la posterior mitigación de la catástrofe con la recuperación y reconstrucción de los servicios básicos y de infraestructura civil (p. 22). En tal sentido, las FFAA intervienen como una más de las agencias del estado, para dar solución a un problema planteado por una emergencia, por lo que deberán coordinar con las demás agencias del sistema nacional de protección civil, donde la responsabilidad de gestión se mantiene bajo la órbita de las

autoridades civiles legalmente concebidas, donde se genera un ámbito interagencial de trabajo. Además, se deberá potenciar las capacidades duales o específicas de apoyo del instrumento militar en situaciones de emergencias, promoviendo las capacitaciones y ejercitaciones conjuntas, combinadas e interagenciales (República Argentina, 2021, p. 23).

Antes de cerrar la presente sección, resulta conveniente presentar el punto de vista que nos proporciona Zarza (2012), en su artículo publicado en la revista *Visión Conjunta*, sobre la cooperación Cívico Militar, al describir el marco legal en el que se realizará esta actividad hace referencia a que se presentarán dos grandes ámbitos para la aplicación de estas acciones; uno relacionado con los conflictos y casos de emergencias sobre territorio nacional, y otro ámbito que se da sobre territorios de diversos países en el contexto subregional o bajo el mandato de Naciones Unidas. En ambos casos estarán presentes funciones y actividades relacionadas con el territorio y la población civil, esto genera el desafío de educar a nuestras fuerzas armadas proveyéndolas de los conocimientos necesarios para desempeñarse en el área de asuntos civiles con alta eficiencia (pp. 34 a 36).

Complementando lo expresado en el párrafo anterior, debemos diferenciar el período o situación de conflicto de la de no conflicto. Una situación de conflicto puede estar dada por un estadio de paz estable, paz inestable, crisis, insurgencia y hasta guerra total; mientras que en una situación de no conflicto se entiende que hay una existencia de paz estable. En el primero de los casos predominará el empleo del instrumento militar en las diferentes operaciones tácticas; mientras que en el segundo caso se prevee únicamente la ejecución de las operaciones subsidiarias. Sin embargo, podrá darse el caso que durante el período de conflicto sea necesario ejecutar algún tipo de operación subsidiaria, en este caso normalmente las mismas estarán bajo la órbita del área de asuntos civiles.

Doctrina Conjunta Sobre los Asuntos Civiles

Aspectos Generales Relacionados a los AACC

Luego del encuadre legal desarrollado precedentemente y siguiendo una jerarquización lógica se debe abordar la doctrina conjunta relacionada a la temática que estamos estudiando; en este contexto encontramos el reglamento de Asuntos Territoriales (EMCFFAA, 2007) siendo éste el que fija las funciones, organización y procedimientos para la acción militar conjunta en el área de la conducción de AATT; teniendo una visión orientadora y coordinadora en los distintos niveles de comando. En términos de Zarza (2012) este reglamento es el que trata el empleo del poder militar y su relación con la población civil, contemplando la intervención de las fuerzas armadas en las diferentes partes del espectro del conflicto, cumpliendo diferentes roles y ejecutando distintas acciones y operaciones, lo que se puede dar desde la paz estable, paz inestable, crisis y hasta la guerra (p. 36) encontrándonos en un período de conflicto tal como explicamos previamente. Por lo que este autor entiende que los asuntos civiles deben responder a un planeamiento de defensa nacional, ya que son acciones dinámicas y funcionan en forma cíclica adaptando el planeamiento y actualizándose en forma continua sobre la base del ambiente operacional desde la paz hasta la guerra (p.37). En este sentido, cabe recalcar que los estadíos antes mencionados responden a un período de conflicto, tal como fue explicado en la sección previa.

Dentro de los aspectos relevantes que se deben tener en cuenta de este reglamento, y como se mencionara anteriormente, encontramos la definición de lo que se entiende como asuntos territoriales, “son aquellas actividades que realiza un comandante durante un conflicto armado, para mantener adecuadas relaciones entre las fuerzas militares y las autoridades y población civil, que tiendan a minimizar las interferencias que pudieran producirse sobre las operaciones militares en curso” (EMCFFAA, 2007, p. 2). De esta definición se desprende que el ámbito de aplicación es una situación de conflicto armado, en un espacio territorial que podrá

ser en el propio territorio, una zona liberada del territorio nacional o aliado, o en una zona ocupada en territorio enemigo bajo control de propias fuerzas (p. 2).

A pesar de la definición y la especificación tiempo espacial realizada, podemos observar en diferentes apartados que el reglamento no brinda detalles precisos, aportando conceptos generales y de gran amplitud, que dificultan acotar y particularizar el espectro de acción de esta área. En este punto surge una duda cuando dice que los asuntos civiles tienen una naturaleza permanente, requiriendo el conocimiento y la actualización continua de medios y recursos (EMCFFAA, 2007, p. 1). Sin embargo, no nos proporciona parámetros para definir qué tipo de elementos, en qué nivel de comando y desde qué momento deben estar conformados, para lograr lo antes expresado. Por ello entendemos que este área de la conducción tiene ingerencia con anterioridad, durante y posterior al conflicto bélico; debiendo planear y ejecutar algunas de sus funciones para anticipar y concretar proyectos cívicos militares, todo ello con la finalidad de que contribuyan al funcionamiento integral y la acción coordinada del sistema de defensa (p. 1).

Funciones de Asuntos Civiles

Otro aspecto que es necesario resaltar es lo referido a las funciones básicas que se desarrollan en el reglamento de Asuntos Territoriales (EMCFFAA, 2007), siendo éstas el conjunto de actividades particulares que contribuyen al mantenimiento de adecuadas relaciones entre las fuerzas, las autoridades civiles y la población, teniendo como propósito el apoyo al cumplimiento de la misión; entre las mismas encontramos el enlace cívico militar, apoyo a las fuerzas y apoyo a la población. En el caso de los enlaces cívicos militares se deben lograr en forma anticipada siendo fundamental el proceso de planeamiento y el consiguiente despliegue de las fuerzas, además de contribuir sustancialmente al desarrollo de las otras funciones básicas (p. 4, 5). Dentro de las funciones se pueden encontrar las complementarias, las cuales están sujetas a las directivas expresas que disponga el Poder Ejecutivo Nacional.

Se debe observar la importancia que tienen las funciones de esta área, en palabras de Díaz (2011) la función de apoyo a la fuerza materializa el mayor esfuerzo y el consecuente grado de éxito de las organizaciones de AACC, reflejado en su contribución a la obtención de recursos locales para el sostenimiento de las fuerzas en operaciones, encontrando sustento legal en el Art 34 de la ley de defensa nacional, el cual trata sobre el empleo de los mismos y requisiciones de servicios o bienes (p. 13). Sin embargo, este autor también nos dice que existe una vacío legal en relación a esta cuestión, ya que una requisición se trata de la apropiación de bienes de propiedad privada, por lo que es necesario leyes y reglamentaciones claras al respecto que puedan dar un respaldo y cobertura apropiada a las organizaciones de AACC en el cumplimiento de sus funciones.

Relación de AACC con Otras Operaciones

Los asuntos civiles se vinculan con una serie de operaciones militares, las que contribuyen directamente al éxito del esfuerzo del conflicto armado, entre las que podemos mencionar movilización militar, defensa civil, protección civil, preparación territorial, acciones de comunicación a la población y otras (EMCFFAA, 2007, pp. 5-8). Sin embargo, no se detalla de cómo ni en qué aspectos tienen puntos de relación con esta área funcional; por otro lado este tipo de operaciones son concebidas por niveles de conducción superiores al que estamos estudiando, por lo que representa una cuestión que esta por fuera de nuestro foco de análisis.

Para Díaz (2011) este reglamento es demasiado escueto y acotado, ya que no solo no cubre la falta de legislación existentes, sino que tampoco profundiza en reglamentar el conjunto de acciones de relaciones que se deben coordinar y establecer con las autoridades civiles y la población (p. 12). A pesar de lo expresado por este autor, debemos considerar el alcance y finalidad que tiene mencionado reglamento, el cual esta apuntado a niveles superiores de conducción, manteniendo un espíritu orientador para el desarrollo de doctrina específica en menores niveles.

No podemos dejar de reconocer y mencionar que en un apartado de la introducción del reglamento se deja claro que al momento de ser publicado existía una ausencia de normas legales en relación al ámbito de la protección civil, lo que limitaba y condicionaba el tratamiento de ciertos asuntos, sobre todo lo referido a operaciones relacionadas a asuntos territoriales (EMCFFAA, 2007, p. III). En consideración de esto debemos observar que acualmente contamos con el reglamento de Protección Civil (EMCFFAA, 2019) y el manual de Procedimientos para las FFAA en misión de Protección Civil (EMCFFAA, 2015); estos dos reglamentos cubren en gran medida parte del vacío doctrinario existente, por ello podemos decir que es necesaria una revisión y actualización del reglamento de Asuntos Territoriales (EMCFFAA, 2007).

Profundizando el análisis del reglamento de Protección Civil (EMCFFAA, 2019) debemos resaltar la relación de esta operación con el área de la conducción de asuntos civiles, al decir que para su planeamiento el comandante contará con el asesoramiento y asistencia de esta área (p. 2). Observando que lo expresado en el mismo orienta a los distintos niveles de la conducción, en la preparación y conducción de esta operación en situación de paz como de conflicto armado, dentro o fuera de un teatro de operaciones; constituyendo además una base orientadora para lo que se deba actuar en el campo de asuntos civiles (p. VI). Por último, debemos decir que en el ámbito de la defensa nacional, para la protección civil, las fuerzas armadas prestarán apoyo a las autoridades civiles, cuando sean requeridas sin asumir las responsabilidad integral (p. V).

Doctrina Específica Sobre los Asuntos Civiles

Aspectos Generales Relacionados a los AACC

En este marco doctrinario encontramos otros dos aspectos, que consideramos importante señalar y realizar aclaraciones al respecto, para el mejor entendimiento de la perspectiva desde la que se encara el presente trabajo. En primer lugar, observamos lo relacionado a que los AACC deben ser entendidos como un área funcional en la organización de los estados mayores (Ejército Argentino, 1998, p. 41); se suele cometer el error de contemplar las actividades de esta área como parte del campo de logística, esto se debe a que anteriormente en el reglamento de Conducción para el Instrumento Militar Terrestre (Ejército Argentino, 1992), encontrándose éste derogado, se contemplaban los asuntos civiles como actividades de servicios de apoyo de combate, formando parte de las actividades logísticas. En segundo lugar, debemos aclarar que en concordancia con esta doctrina surgieron los aportes académicos de Tejada (2008) y Zarza (2016) los que desarrollan las operaciones y actividades de esta área de la conducción como parte de la logística, esto no quiere decir que ambas áreas funcionales no guarden una estrecha relación y necesidad de coordinar sus funciones. A pesar de lo antes mencionado, cabe señalar que el reglamento de Conducción para las Fuerzas Terrestres (Ejército Argentino, 2015) estipula tres campos de la conducción, operaciones, inteligencia y logística, siendo los asuntos civiles incluidos dentro de la primera (p. III – 6). Sin embargo, debido al nivel de la conducción en el que nos encontramos y a la complejidad que implica el mismo, es sugerible contar con las organizaciones adecuadas para su tratamiento.

Para poder dimensionar y enterder la complejidad que implica la labor de asuntos civiles, podemos apoyarnos en el reglamento de Conducción para las Fuerzas Terrestres (Ejército Argentino, 2015), el mismo nos describe algunos de los aspectos del ambiente operacional, que se le podrán presentar al instrumento militar, entendiendo que dentro del ambiente geográfico se presentará la problemática de los factores de infraestructuras, tales

como servicios públicos esenciales, factores económicos, políticos, sociales, religiosos, culturales, los medios de información y su influencia en la opinión pública, entre otros; que inciden y condicionan las operaciones, para ello será necesaria la intervención de las organizaciones de asuntos civiles (p. I – 8). Los aspectos antes señalados dan marco y caracterizan de forma particular del ambiente operacional terrestre en el que operarán las fuerzas militares, presentándose la complejidad por la confluencia de numerosas variables, entre las que podemos mencionar, por su importancia y relación a la temática de estudio, la influencia de la opinión pública y la posibilidad de la manipulación de la misma, la mayor dificultad para aislar al combatiente del no combatiente, por ende la dificultad de aislar las zonas de combate de la presencia de civiles, la posibilidad de intervención de organismos de la ONU y organizaciones no gubernamentales, como la Cruz Roja, este contexto de complejidad exigirá el abordaje conjunto e interdisciplinario para la solución de los problemas militares (Ejército Argentino, 2015, pp. II 1-2).

Es así que en la doctrina básica del Ejército Argentino, al referirse a los medios que integran al mismo, se clasifica y tipifica la necesidad de contar con tropas técnicas de asuntos civiles, considerando a las mismas como aquellos elementos de apoyo de combate, adiestrados y equipados para mantener adecuadas relaciones entre las fuerzas militares, autoridades, organizaciones no gubernamentales y población civil, con la finalidad de minimizar la interferencia de las mismas en el desarrollo de las operación. A su vez se considera que en el nivel de conducción táctico, ésta área funcional será de interés preponderante, para lograr el máximo grado de cooperación cívico militar, evitar la interferencia de civiles en la ejecución de operaciones militares y coordinar el uso de los recursos, instalaciones y servicios. Por otro lado, estas actividades se caracterizarán por la diversidad y complejidad de los asuntos a tratar, sumado a la naturaleza muy distinta respecto de la conducción militar, junto con la existencia de diferentes actores con variadas necesidades e intereses, eleva la importancia de las acciones de

negociación, coordinación y consenso en las relaciones de las autoridades intervinientes, generando un ámbito de trabajo multiagencial y cívico militar (Ejército Argentino, 2015, pp. II 32-33).

Los AACC y su Relación con las Operaciones Militares

En función de lo expresado en el párrafo anterior y la línea de análisis que venimos siguiendo, es menester señalar dos aspectos que ayudan a atender el planteo del trabajo; el primero se encuentra en concordancia con lo establecido en el marco legislativo para las fuerzas armadas y el Ejército Argentino lo ratifica y sostiene, siendo éste que la preparación para la guerra guiará toda la actividad de una organización militar y su estructura, cuestión que debe quedar clara y se ilumina por la misión principal, en razón de esto se debe tender al paradigma organizacional que establece como ideal organizarse desde el período de no conflicto para afrontar adecuadamente la situación de conflicto, procurando efectuar las menores adecuaciones posibles al ser desplegado para ejecutar operaciones, esto incluye a las organizaciones de asuntos civiles (Ejército Argentino, 2015, p. II 38).

Por otro lado, debemos dimensionar y entender lo que este reglamento define como operaciones militares, entendiendo que las mismas son las actividades planificadas y ejecutadas bajo comando de una autoridad militar que involucran a personal y medios de una o más fuerzas armadas, siendo éstas integradas y coordinadas en tiempo, espacio y finalidad, para cumplir un determinado propósito. En relación a esto se resalta como factor de éxito en la ejecución de las operaciones militares la necesidad de una intensa instrucción y adiestramiento desde tiempos de paz (p. IV 1). A su vez debemos observar que esta prescripción básica tipifica operaciones tácticas y subsidiarias; definiendo esta últimas como:

“Aquellas que tienen por finalidad última el reestablecimiento de las condiciones de vida preexistentes, alteradas por un conflicto armado, alguna catástrofe natural o producida por el hombre, o por la existencia de una situación de vulnerabilidad de las

fuerzas de seguridad ante hechos delictivos en gran escala”. (Ejército Argentino, 2015, p. Cap IV – 1)

Este tipo de operaciones guardan interés para el área de asuntos civiles, debido al entorno en que se ejecutan; además por sus características normalmente se desarrollarán en cooperación con otras fuerzas, organizaciones y agencias, adquiriendo por ello un carácter interagencial.

Otro aspecto a observar es lo relacionado a la concepción de las operaciones, siendo las actividades de asuntos civiles incluidos como operaciones de configuración o de sostenimiento y protección, dependiendo de la finalidad particular con la que se ejecuten. En el caso de las primeras estarán relacionadas a las acciones con la población civil y autoridades que permitan generar las condiciones para la ejecución de las operaciones decisivas; mientras que en el caso de las operaciones de sostenimiento y protección, se relacionarán con todas aquellas actividades de asuntos civiles que favorezcan el sostenimiento de las fuerzas y la mitigación de efectos que se puedan generar como consecuencia de las propias operaciones o las del enemigo (Ejército Argentino, 2015, pp. III 26 - 27).

Sin embargo, observamos que el reglamento de conducción para las fuerzas terrestres, al establecer la clasificación de las operaciones militares tácticas, operaciones complementarias; omite incluir dentro de éstas a las operaciones de asuntos civiles, ya que están contempladas en su definición al señalarlas como las operaciones que contribuyen a la ejecución de las operaciones básicas, o bien pueden buscar satisfacer finalidades particulares en el marco del desarrollo de otras operaciones, ejecutando actividades de naturaleza específica, por lo que se considera que deben ser incluidas dentro de esta clasificación.

Aspectos Relacionados a la GUB

En otro orden de análisis debemos observar el nivel de la conducción de la organización que estamos estudiando, es decir el nivel gran unidad de batalla, en relación a esto el reglamento

de Conducción para las Fuerzas Terrestres (Ejército Argentino, 2015) nos dice que es el agrupamiento de elementos de distintas armas, tropas técnicas, tropa de operaciones especiales y servicios, bajo un comando único con relativa autonomía para operar (p. II 41). Algunas de sus características son que no tienen una organización fija, sino que posee un orden de batalla, estructurándose de acuerdo a las funciones necesarias para el cumplimiento de la misión particular. Esta organización podrá conducir operaciones complejas, atendiendo varias direcciones de operaciones en forma simultánea, ejecutando normalmente operaciones de configuración, sostenimiento y protección, profundas o en la propia retaguardia. A su vez se debe tener presente que durante la paz la gran unidad de batalla, dispone de una jurisdicción en la cual tienen sus asientos los elementos que le dependen. Además dentro de las posibles capacidades que debe desarrollar esta organización se considera que podrá ser la base para conformar el comando del componente terrestre de un teatro de operaciones o un comando conjunto subordinado, así también establecerse como comando de una zona de emergencia (Ejército Argentino, 2015, p. II 42). En relación a esto cabe señalar que nuestro país contempla una distribución jurisdiccional en tres regiones asignadas cada una a un Comando de Gran Unidad de Batalla.

En función de las posibles misiones que le puedan ser asignadas a este nivel de comando, podrá contar con la asignación de elementos de asuntos civiles para el cumplimiento de determinadas misiones, esencialmente durante el conflicto, de acuerdo a la conveniente delegación de los niveles superiores. Como punto particular, se debe observar que ante la posibilidad de conformarse como comando de zona de emergencia, situación en el que predomina la ejecución de operaciones subsidiarias, siendo que éstas misiones abarcan las misiones de paz, operaciones de protección civil, operaciones en la Antártida Argentina y operaciones de apoyo logístico a la seguridad interior. Es interesante observar que la aplicación de estas operaciones, ocurre generalmente en tiempos de no conflicto; esto no debe representar

un impedimento para ejercitar las funciones de asuntos civiles, principalmente los enlaces cívicos militares. Es destacable decir que este tipo de operaciones se desarrollan en un ambiente multidimensional e interagencial que contribuyen al desarrollo de capacidades y competencias del órgano de asesoramiento y asistencia de asuntos civiles de este comando.

Ampliando el párrafo anterior, lo que se quiere expresar es que al presentarse una operación subsidiaria en tiempo de no conflicto, por ejemplo una actividad de protección civil, se configura un operación militar en la que se designa un comandante responsable y se le asignan los medios para cumplir la misión asignada; este tipo de operación se ejecuta en un entorno con influencia del factor social y civil, exigiendo un estrecha cooperación cívica militar, presentando la necesidad de establecer enlaces y coordinaciones con las otras agencias estatales intervinientes y la autoridad civil responsable de gestionar la solución de la emergencia; en este punto el elemento de asesoramiento y asistencia puede intervenir con las funciones de enlaces y contribuyendo con la apreciación de situación, para el mejor cumplimiento de la misión de la fuerza que debe cumplir con la tarea de apoyo, de acuerdo a las directivas que se impongan a cada caso particular.

Conclusiones Parciales

El desarrollo de este capítulo nos permite dilucidar una serie de aspectos relacionados a las bases en las que se apoya la organización, funcionamiento y empleo de los elementos de asuntos civiles. Inicialmente, debemos decir que los mismos son elementos militares y como tales forman parte del sistema mayor que son las FFAA, encontrando su base legal en el bloque jurídico de la Nación, leyes, decretos, resoluciones y directivas derivadas que se mencionaron precedentemente.

Dentro de la normativa legal, se puede observar que algunas quedaron inconclusas o falta desarrollar con precisión, tal es el caso de la ley de defensa, de la cual no han sido desarrolladas numerosas disposiciones derivadas, que son de interés no solo para el área de asuntos civiles, sino para los asuntos militares como un todo. Otro vacío se observa en la falta de reglamentación del Anexo III de la Ley de Justicia Militar, que contempla instrucciones a la población civil para tiempos de guerra y otros conflictos armados. No se pretende entrar en detalles respecto a los aspectos legales, ya que implican otro nivel de análisis, sin embargo quedan como línea de estudio para futuros trabajos de investigación.

En el orden de los aspectos legales, surgen otras dos conclusiones de interés. En primer lugar debemos comprender que para el accionar de los elementos de asuntos civiles es necesario, diferenciar el período de conflicto y no conflicto. En el primer caso, están dadas las bases legales para la conformación y empleo de elementos de asuntos civiles, siendo menester que el nivel que corresponda, establezca las políticas de asuntos civiles aplicables a las diferentes previsiones de empleo de las fuerzas, ya sea en cumplimiento de su función principal o alguna de las subsidiarias. En el segundo caso, no es razonable ejecutar operaciones y actividades de asuntos civiles, ya que se prevé solamente la ejecución de operaciones subsidiarias las cuales no requieren la intervención de esta área funcional, durante este periodo de no conflicto. Sin embargo, se observa que el elemento de asesoramiento y asistencia de asuntos civiles, sí puede

tener intervención, contribuyendo específicamente con la función enlaces cívicos militares y en la apreciación de situación que facilite la comprensión situacional del comandante y el resto del estado mayor.

Además de lo expresado anteriormente, se considera que este órgano se AACC, puede permanecer conformado, en período de no conflicto, en función de lo que establece la normativa sobre la necesidad de que las fuerzas armadas se preparen, capaciten y adiestren durante este período para responder de la manera más eficiente cuando sean requeridas; encontrándose dentro de estas exigencias la necesidad de realizar planes previos que posibiliten proveer una pronta respuesta. En este sentido, este elemento tendrá un alcance de sus actividades, en la realización de estudios, establecer previsiones, redactar planes y mantenerlos actualizados de acuerdo a cada una de las posibilidades de empleo que se prevean para ese comando.

Otros aspectos que se debe tener en cuenta al observar la cuestión de asuntos civiles, es que al momento de ser empleados, normalmente, se realizarán con una conducción centralizada desde el más alto nivel; por otro lado se deberá contar con las políticas de asuntos civiles que establezca el nivel estratégico. Además no se debe dejar de observar que toda acción militar en propio territorio exigirá mantener una estrecha coordinación con las autoridades civiles, ya que las mismas mantienen sus potestades democráticas.

En otro orden de conclusiones, se observa la necesidad de una revisión y actualización de la doctrina, ya que como se mencionara en el desarrollo del capítulo el reglamento de asuntos territoriales, requiere una actualización. En cuanto a los reglamentos específicos datan de la década del sesenta y los mismos responden a las exigencias y enseñanzas extraídas de la segunda guerra mundial, haciendo que algunos de sus procedimientos sean inaplicables hoy día, sobre todo por encontrarse fuera del actual marco legal, y por la evolución que ha sufrido el ambiente operacional, presentándose en estos tiempos otros tipos de exigencias para esta área de la conducción. Cerrando lo desarrollado en este párrafo se hace evidente la necesidad de una

revisión de la doctrina, con la finalidad de actualizarla en función del marco legal vigente y las exigencias que impone el actual ambiente operacional de crisis o conflicto en los que puedan ser empleados los elementos de asuntos civiles.

En relación a esto, debemos tener en cuenta que este área de la conducción ha evolucionado, por lo que se debe buscar un equilibrio entre los objetivos e interés de los actores que trabajan en el mismo, es decir para lograr una adecuada cohesión y cooperación en un ámbito de trabajo cívico militar, se debe lograr ese equilibrio entre lo que pretenden las fuerzas militares, que es evitar al mínimo la interferencia de la población en las operaciones militares, mientras que las autoridades civiles, las diferentes organizaciones estatales y no estatales, buscan mitigar lo máximo posible el efecto de las operaciones sobre la población civil, situación que se da en período de conflicto.

CAPÍTULO 2

Modelos de Estructuras de Elementos de Asuntos Civiles.

Este capítulo tiene como objetivo analizar las estructuras de elementos de AACC empleadas y propuestas en el marco nacional, regional y de la OTAN contemplando la doctrina propia y de otras fuerzas armadas, buscando extraer aspectos de interés sobre su composición, conformación y funcionamiento, en el nivel GUB. El mismo se estructura en tres secciones, inicialmente se aborda el análisis de las estructuras contempladas en la propia doctrina, específica y conjunta; para continuar, en la segunda sección, con el análisis de estructuras que utilizan otras fuerzas armadas. En la tercera sección se aborda el análisis de estructuras que fueron planteadas en otros trabajos de investigación; finalizando con las correspondiente conclusiones parciales.

Estructuras de Elementos Contempladas en la Doctrina Específica y Conjunta.

Consideraciones Generales Sobre los Elementos de AACC

Para ejecutar las operaciones, funciones y actividades de asuntos civiles, la doctrina conjunta establece una serie de organizaciones con tal finalidad, entendiendo que las mismas constituyen un medio a disposición del comandante, de cualquier nivel, para asesorarlo en cumplimiento de la misión asignada y como medio de ejecución para enfrentar las exigencias de esta área funcional. En líneas generales estas organizaciones deberán ser flexibles y adaptarse a las variadas situaciones que se les presenten, de las múltiples dimensiones que debe abordar, como ser la condiciones políticas, económicas y sociales, entre otras. Su existencia se fundamenta en la aplicación del principio de economía de fuerza, de forma tal de no distraer, en estas actividades, fuerzas afectadas al cumplimiento de la misión principal (EMCFFAA, 2007, p. 15), cabe aclarar que esta consideración se orienta a una aplicación en un contexto de conflicto; con la proyección de solucionar un determinado problema.

En este sentido, las organizaciones de asuntos civiles se estructurarán desde el más alto nivel, de la conducción hacia los niveles dependientes, lo que conformará una cadena de comando y una técnica; en el caso de estudio nos centraremos en lo correspondiente al nivel GUB, encontrando en primer lugar el elemento que formará parte del estado mayor de éste para el asesoramiento y asistencia al comandante; a este nivel le corresponde conformar una División Asuntos Civiles, siendo reservado el Departamento para los niveles de Componente y Teatro de Operaciones. Habiendo dicho esto, y como se mencionara en el capítulo I, dado el caso que la GUB se configure como base para conformar el Componente Terrestre, esta División deberá ser debidamente reforzada y elevada a Departamento.

En cuanto a los elementos de ejecución, podrán ser de conformación variable de acuerdo al grado de complejidad para la ejecución de las distintas funciones de asuntos civiles, basado en la situación específica a desarrollar (EMCFFAA, 2007, p. 17). Estas organizaciones estarán compuestas por un elemento de comando y un número variable de elementos integrados por personal especializado en cada función específica. De esto se desprende la necesidad que estas organizaciones cuenten con una adecuada flexibilidad e interoperabilidad, debiendo posibilitar el desarrollo de actividades y tareas con alto grado de especialización con la mayor eficiencia posible. Un aspecto que debe quedar claro es que los elementos de asuntos civiles no deberán ser organizados ni capacitados para cumplir simultáneamente las funciones de un estado mayor y las actividades correspondientes a un elemento de ejecución (Ejército Argentino, 1966, p. 31). En función a lo expresado precedentemente, debemos aclarar que el reglamento de Asuntos Territoriales (EMCFFAA, 2007), debido al alcance y finalidad que persigue, orientado a los niveles superiores, no nos proporciona detalles de cómo debe estar organizada esa División de AACC del estado mayor de la gran unidad de batalla, así como tampoco da detalles de la organización del batallón, compañía o sección de AACC, sirviendo solo de base y con un carácter orientador en lo que respecta al diseño de las organizaciones necesarias.

Consideraciones Particulares Sobre los Elementos de AACC

Buscando cubrir los vacíos mencionados anteriormente, debemos observar lo que nos plantea el reglamento de Conducción del Apoyo de Asuntos Civiles (Ejército Argentino, 1966), más allá de encontrarse desactualizado en algunos aspectos, principalmente en el marco legal, nos deja ver algunos ejemplos de estructuras de organizaciones de asuntos civiles. Un aspecto concordante con el reglamento conjunto es que resalta la necesidad de flexibilidad y capacidad de adaptación a los factores del ambiente, con el que deben contar las organizaciones del área de AACC (p. 5). Entre otros puntos destacables que cabe mencionar de este reglamento es lo referido a que asuntos civiles incluirán totalmente las relaciones cívicas militares, siendo por ello difícil enumerar todos los aspectos operacionales concebibles dentro de dichas operaciones; sin embargo y a pesar de ello para economizar el personal militar afectado a estas tareas, se deberá primar el empleo de organizaciones civiles, destinando los elementos militares a la supervisión de las mismas (Ejército Argentino, 1966, pp. 3 - 6).

Es importante entender que un planeamiento previo y detallado permitirá al comandante emplear las organizaciones de asuntos civiles para obtener el máximo rendimiento, debiendo proporcionarles una adecuada orientación, un conveniente apoyo y supervisión. Esto se debe lograr con la labor que se realiza desde tiempo de no conflicto, por parte del órgano de asesoramiento y asistencia, a fin de contar con el desarrollo de los planes, basados en estudios específicos, determinando las previsiones de acuerdo a las probabilidades de empleo, que orientan la preparación para la ejecución; así también establecer los enlaces, proporcionar el asesoramiento y apoyo a las autoridades civiles, a fin de lograr la cohesión que permita llevar adelante las operaciones militares.

Elementos de Ejecución de AACC

Abordando las características de la Unidad y Subunidad de asuntos civiles, podemos decir que las mismas deberán contar con un eficiente elemento de comando y control, estar

orientadas a la utilización de los adecuados medios técnicos junto con una equilibrada flexibilidad y economía de personal. El empleo coordinado del personal especialista crítico se deberá realizar con una conducción centralizada y, normalmente, ejecución centralizada; descentralizando este tipo de elementos en los casos que la situación lo exija. En el caso de la Unidad de AACC contará con una plana mayor para el asesoramiento y asistencia del jefe, y en ambos casos deberán contar con un elemento de apoyo logístico que le proporcione autonomía e interdependencia para sus actividades, siendo la Subunidad el último nivel de asuntos civiles que cuente con apoyo logístico orgánico (Ejército Argentino, 1966, p. 36).

El reglamento de Conducción de Apoyo de Asuntos Civiles (1966) contempla la organización de fracciones de ejecución, dependientes de la Unidad o Subunidad, de acuerdo a las funciones de asuntos civiles que se contemplan en el mismo, gobierno, economía, jurídico, seguridad pública, servicios públicos, entre otros; en concordancia con esta lógica y ya que el reglamento de Asuntos Territoriales (EMCFFAA, 2007) actualizó y reagrupó las funciones, sería sugerible conformar esos elementos de ejecución de acuerdo a las actuales funciones, enlaces cívicos militares, apoyo a las fuerzas, apoyo a la población y complementarias; finalmente dentro de éstas establecer un número variable de equipos funcionales que permitan cumplir con las tareas asignadas.

Los equipos AACC variarán en magnitud y capacidad, su organización flexible permitirá adaptarlos a las demandas de la situación, los mismos podrán ser equipos de comando, funcionales, intérpretes, servicios o comunicaciones; esto evidencia que estarán conformados por personal especializado, quienes requieren contar con competencias y habilidades que deben ser desarrolladas durante la paz. Lo antes mencionado perfila a los individuos que integrarán este tipo de organización, quienes además de estar indentificados con las instituciones y principios básicos de la República, deben comprender la importancia de sus actividades, las consecuencias de largo alcance de las decisiones que adopten, exigirá que tal personal posea un

alto grado de integridad, criterio, iniciativa y capacidad de resolución (Ejército Argentino, 1966, p. 43). En este sentido, debemos decir que la necesidad de cada especialista estará determinada por las particularidades de las situaciones que se deban enfrentar y de acuerdo a las políticas y directivas que sean impartidas por los niveles superiores de conducción.

Antes de cerrar esta sección, es preciso observar que dada la variedad de tareas a desarrollar, son necesarias también otro tipo de organizaciones militares, normalmente relacionadas con otros campos de la conducción, tales como elementos de combate, con funciones de seguridad de instalaciones o en la zona de retaguardia; elementos de policía militar en funciones de despejamiento y seguridad de las vías de comunicaciones; elementos de transporte, lucha contra el fuego, medios de detección de agentes químicos biológicos nuclear, sanidad y otros especiales para control y regulación de personas protegidas y desplazadas (EMCFFAA, 2007, pp. 19-20). En algunos casos estas tareas se coordinarán y complementarán con medios de las fuerzas de seguridad, bomberos, defensa civil u organizaciones no gubernamentales; generándose un ámbito de trabajo interagencial.

Estructuras de Elementos Utilizadas por Otras Fuerzas Armadas.

Antes de iniciar el desarrollo de esta sección, debemos aclarar que las organizaciones que en ella se verterán, son tomados a modo de ejemplos orientadores, ya que el diseño de las mismas responde al empleo que realizan otras fuerzas armadas, y si bien tienen un concepto de asuntos civiles similar al nuestro, son consideradas para actuar en otro marco legal, ajustadas a las leyes de cada uno de los Estados a los que responden.

Elementos de AACC de las Fuerzas Armadas de España

Habiendo realizado esta aclaración, abordamos la descripción de la organización de asuntos civiles de las fuerzas armadas de España, aportado por Luzuriaga (2015); dicha organización es el Batallón de Cooperación Cívico Militar (CIMIC) siendo éste el órgano de ejecución de las operaciones cívicas militares, tiene como misión conseguir apoyo para las operaciones que realiza el gobierno mediante la cooperación y coordinación entre el mando de las fuerzas y el entorno civil del área de operaciones. Esta Unidad está compuesta por una plana mayor, una subunidad plana mayor y servicios, una unidad generalista y una unidad especialista; la particularidad de este batallón es que tiene un carácter permanente, habiendo sido desplegado en diferentes misiones en el marco de Naciones Unidas, como en Líbano, Indonesia y en el marco de la OTAN, en las operaciones de Afganistán y Bosnia (pp. 32-33). La compañía plana mayor y servicios, del Batallón CIMIC, tiene como misión encuadrar e instruir a todo el personal de tropa del mismo; llevando la responsabilidad del cargo de material, equipos, armamento y vehículos del batallón, además de apoyar logísticamente los otros elementos dependientes del batallón. En cuanto a la unidad de especialistas funcionales, es la responsable de asesorar sobre la situación civil dentro de las áreas funcionales de cooperación cultural, ingeniería de instalaciones, ingeniería civil y edificios y el área cooperación sanitaria. Otra de sus funciones es proporcionar asesoramiento técnico, desde el territorio nacional, a los equipos de cooperación cívica militar desplegados.

Por último, la unidad de generalistas es la que materializa el enlace cívico militar entre las fuerzas militares y el entorno civil en una zona de operaciones; siendo la responsable de instruir y adiestrar al personal del batallón en las actividades generales de asuntos civiles; es a su vez la responsable de generar planes e informes de carácter socio político y humanitario de las áreas de operaciones emergentes, en colaboración con la unidad de especialistas. Dentro de esta unidad se encuentran las compañías de asuntos civiles de generalistas que despliegan en apoyo de las fuerzas en operaciones (Luzuriaga, 2015, 33-35).

Elementos de AACC de las Fuerzas Armadas de EUA

Las Fuerzas Armadas de EUA, son otras de las que mantienen en forma permanente organizaciones de asuntos civiles; el reglamento de Operaciones de Asuntos Civiles (USA ARMY, 2019), muestra la conformación de elementos de nivel brigada, batallones, compañías y equipos, para apoyar las fuerzas en operaciones. Para el estudio nos centramos en el modelo de batallón (Ver Figura 1 en Anexo 1), que presenta este reglamento, podemos decir que el mismo tiene como misión apoyar al comandante y estar en condiciones de planificar, capacitar, formar y gestionar las operaciones de asuntos civiles, como también proporcionar el soporte a las tareas de estabilización. Este batallón brinda apoyo a un nivel División y esta conformado por una sección comando, que ejerce el comando y control del mismo; hasta siete compañías de asuntos civiles que materializan las operaciones de esta área, apoyando a los comandantes de nivel táctico o los elementos interagenciales. Además, el batallón, cuenta con un centro de operaciones cívico militares, que sirve para la coordinación primaria entre las fuerzas militares, la población civil, organizaciones humanitarias, intergubernamentales, no gubernamentales, fuerzas multinacionales y otras agencias civiles.

Por último, encontramos la compañía comando y el equipo de planificación de asuntos civiles; la primera comprende la plana mayor y las instalaciones para apoyar al batallón, mientras que el segundo apoya a las fuerzas convencionales centrándose en los planes tácticos

y operaciones de asuntos civiles, así también en las políticas y programas que apoyen los objetivos estratégicos y los planes de operaciones de asuntos civiles del comandante.

Elementos de AACC de las Fuerzas Armadas de Chile

La doctrina chilena considera el término Asuntos Civiles y Administración Territorial (ACAT), estipulando que son unidades eventuales que serán alistadas a partir de la movilización. En tiempo de no conflicto, el ejercicio de este tipo de función será ejecutada con unidades de armas y/o servicios, de acuerdo a los medios de cada guarnición del ejército. Para el desarrollo de operaciones militares, en el contexto de un conflicto, los comandantes requerirán las unidades de asuntos civiles organizadas y entrenadas para las tareas que indican las misiones asignadas (Ejército de Chile, 2009, p. 19). A pesar de lo explicado anteriormente, la doctrina del Ejército de Chile sostiene que las actividades de asuntos civiles y administración territorial, se ejercerán tanto en tiempo de no conflicto y de guerra, siendo el principal organismo colaborador del comandante el Departamento V “Asuntos Civiles y Administración Territorial”, encuadrado en el estado mayor del nivel de comando que corresponda; éste deberá asesorar y proponer la planificación necesaria para la maniobra operacional o táctica. El jefe de este Departamento o Sección, según corresponda al nivel de conducción, deberá estar en todo momento orientado de la situación, la misión asignada a la unidad y la forma como el comandante se ha resuelto cumplirla; mentalizado en que su actividad deberá ser siempre previsor, de manera tal que el comandante pueda apreciar y resolver, basando las soluciones de asuntos civiles para la maniobra proyectada (Ejército de Chile, 2009, pp. 20-21).

El reglamento de asuntos civiles y administración territorial del Ejército de Chile (2009) establece distintos tipos de organizaciones para trabajar en este área de la conducción, por lo que cabe destacar una diferencia con el resto de las doctrinas antes planteadas, ya que contempla una serie de organizaciones no militares para el ejercicio de asuntos civiles en el propio territorio, tales como servicios de utilidad pública, organizaciones de industria y comercio local,

organizaciones de la comunidad, defensa civil, cuerpos de bomberos, cruz roja, entre otras; el empleo de estas organizaciones quedará supeditada a la coordinación a través de la autoridad militar designada por el Presidente de la República (p. 22).

En cuanto a las organizaciones militares de asuntos civiles, se estructuran en compañía, pelotón y escalón, considerando la primera para nivel teatro de operaciones y los otros elementos podrán ser asignados a elementos de niveles dependientes de acuerdo a la situación que se presente (Ver Figuras 2 en Anexo 2). La compañía de asuntos civiles es una unidad funcional independiente, que se encarga de la relación entre fuerzas militares y las autoridades civiles y la población civil, dentro de una zona del propio territorio, una zona ocupada o liberada. Se consideran dos modalidades de empleo para la misma en territorio propio y en territorio adversario donde existirán procedimientos y atribuciones que le permitan hacer esta diferencia. Para cumplir su misión esta subunidad se organiza con un comando de compañía, conformado por un grupo plana mayor, un grupo asesor, un grupo asistencial y un grupo apoyo técnico, que contribuyen a la conducción de las operaciones. Como elementos de ejecución cuenta con un pelotón administración general, un pelotón asuntos económicos, pelotón asuntos especiales, pelotón guarnición ejército y pelotón apoyo logístico. La organización de la compañía esta pensada para involucrar un mando centralizado y una ejecución descentralizada, por lo que una vez que se encuentra desplegada todo los medios que la componen cuentan con un alto grado de libertad de acción (Ejército de Chile, 2009, pp. 1-1 a 1-6).

Elementos de AACC de las Fuerzas Armadas de Brasil

En el reglamento de Asuntos Civiles del Ejército Brasil (Exército Brasileiro, 2021), podemos observar que la estructura de asuntos civiles en el ámbito del ejército cuenta con la Sección 9 “Asuntos Civiles”, siendo ésta la principal encargada de asesorar a los grandes comandos operativos sobre la conducción de las actividades de esta área funcional, no existiendo la previsión de esta estructura en los niveles Unidad e inferiores. Esta Sección es la

encargada de coordinar la aplicación de capacidades militares con las necesidades y requerimientos de los actores civiles; pudiendo integrarse con las células funcionales de operaciones de información. Además, será la base para la creación de la estructura de cooperación cívico militar, materializado en el Centro de Cooperación Cívico Militar, para realizar la interfaz de coordinación de las actividades en los niveles operacional y táctico. Esta organización se complementa con los elementos de ejecución (Ver Figuras 3 en Anxo 3), estructuras más flexibles, capaces de realizar el adecuado apoyo del área funcional; correspondiendo los destacamentos de asuntos civiles para apoyar a una brigada, la compañía de asuntos civiles para apoyar una división, y el batallón de asuntos civiles para apoyar un cuerpo de ejército (pp. 6-7 a 6-8).

Las organizaciones militares de asuntos civiles son responsables de ejecutar en el nivel táctico, las actividades de gobierno y de coordinación cívico militar, planificadas por el estado mayor, particularmente por las Sección 9. Para ello un batallón de asuntos civiles se estructura con una plana mayor, una compañía apoyo y tres compañías de asuntos civiles. Estas últimas, cuentan con un grupo comando, que contribuye a la conducción del elemento, un grupo apoyo y dos destacamentos de asuntos civiles; contando estos a su vez con dos grupos de asuntos de gobierno y dos grupos de cooperación cívico militar o especialistas para el cumplimiento de sus funciones (Exército Brasileiro, 2021, pp. 3-1 a 3-4).

En función a lo desarrollado en esta sección se puede observar que tanto en el ámbito regional como de la otras fuerzas armadas, la concepción de las organizaciones de esta área de la conducción son muy similares, diferenciando los elementos de asesoramiento y asistencia, de acuerdo al nivel de conducción que corresponde, y los elementos de ejecución.

Otro aspecto de interés es que el Ejército de Brasil no contaba con doctrina relacionada a este tema, lo que se ve evidenciado en la fecha de las publicaciones citadas. Por último, se recalca lo mencionado al principio de este apartado, en relación a que no debemos olvidar que

estas estructuras, si bien son similares a las propias, estan diseñadas para ser empleadas bajo otro marco legal y doctrinario, establecido por sus correspondientes Estados Nacionales.

Estructuras de Elementos Propuestas en Otros Trabajos de Investigación.

Varios son los autores que han puesto su atención en este tema de estudio, generando y produciendo diferentes propuestas de cómo afrontar la problemática y creciente complejidad en la cual se ven inmersas las fuerzas militares, en relación a los asuntos civiles, al momento de desarrollar sus operaciones a fin de solucionar un problema militar.

Consideraciones de Tejada

Para iniciar debemos observar el planteo que nos deja Tejada (2008) quién entiende que en esta área, es menester una adecuada preparación para afrontar situaciones que se configuran en escenarios que presentan las características de una crisis o emergencia, y que no están precisamente en un contexto de conflicto; en este sentido expresa que ante contingencias imprevistas de cualquier índole, las autoridades pueden recurrir a un empleo de medios militares para mitigar las mismas, incluyendo a los medios de AACCC para tal fin, por su capacitación y especialización. (p. 185). Sin embargo, cabe hacer dos aclaraciones la primera, que el mismo autor la reconoce en el momento de hacer su aporte académico, existía un vacío legal respecto a la protección civil dificultando definir los aspectos doctrinarios. Lo segundo, es que en ese momento se consideraba al apoyo de asuntos civiles como uno de los servicios de apoyo de combate, dentro del espectro del campo funcional de logística. Aclarado esto debemos decir que hoy día se cuenta con marco legal para las actividades de protección civil; por lo que la sugerencia realizada por este autor, actualmente se encuentra perfectamente definida como parte de las operaciones de protección civil.

En otro orden de aportes, el autor orienta que las organizaciones de esta área deben concebirse de modo tal que cumplan sus funciones y tengan la capacidad de cumplir las actividades básicas de enlaces, negociación, participación, coordinación, apoyo, asesoramiento y control. Cabe aclarar que respecto a las funciones del área, su postura concuerda con lo planteado en el reglamento de Conducción de los Apoyos de Asuntos Civiles (Ejército Argentino,

1966), siendo estas la función de gobierno, económica, servicios públicos y especiales; encontrándose desactualizado ya que de acuerdo a la doctrina conjunta éstas pasan a conformar las funciones complementarias, a ejecutarse bajo directivas expresas del Poder Ejecutivo Nacional.

Es así que al observar las organizaciones de asuntos civiles, que este autor propone, encontramos un órgano de asesoramiento y asistencia, que debe conformar el estado mayor del nivel de comando que se trate y organizaciones de ejecución, presentando al batallón de asuntos civiles, como mayor elemento orgánico, conformado por subunidades, secciones y equipos funcionales, que apoyan, supervisan y dirigen organizaciones civiles. Estas subunidades se estructuran con dos finalidades de apoyo, en el primer caso para un apoyo zonal, orientado a localidades, municipios, partidos, provincias; por ello propone su estructura interna de acuerdo a las funciones de gobierno, economía, jurídica, servicios públicos y especiales. En el segundo caso el apoyo está dirigido a un nivel de comando, siendo así que la fracción se desplaza con el elemento que apoya; esta subunidad estará conformada por secciones multifuncionales, con el personal especializado para brindar el apoyo (Tejada , 2008, pp. 187-192).

Consideraciones de Díaz

Otro autor es Díaz (2011), quien se alinea con el planteo del anterior, solo que presenta una estructuración con mayores detalles, en el caso del órgano de asuntos civiles que debe conformar el estado mayor de la gran unidad de batalla, nos dice que debería ser de nivel Departamento y contar con las Divisiones de personal, operaciones, material, función gobierno, función economía, función sociales (p. 53). Esta estructura sirve como base orientadora, sin embargo no estamos de acuerdo en que el nivel de este órgano deba ser Departamento, ya que ese nivel corresponde al componente terrestre; en cuanto a las subdivisiones del mismo, y siguiendo esa lógica de razonamiento, podemos sugerir que cuente con un oficina de operaciones, para planificar, organizar y supervisar las operaciones del área, una oficina de logística, donde se incluya personal, material y finanzas; una oficina abocada a la función

enlaces cívicos militares, otra para la función apoyo a las fuerzas, la correspondiente a apoyo a la población y finalmente otra oficina abocada a las funciones complementarias.

En el caso de las organizaciones de ejecución, Díaz (2011) sugiere contar con un batallón de asuntos civiles organizado de forma similar a la anteriormente descrita, al igual que las subunidades que la integran, con las mismas finalidades de apoyo tanto en una orientación zonal como de comando. En este punto el autor no es claro y genera confusión porque habla de que este batallón estará en apoyo al teatro de operaciones, no especificando cuál será el elemento con el que cuenta la gran unidad de batalla.

Entre otros aspectos destacables, podemos señalar que resalta la necesidad de contar con personal especializado para conformar estas organizaciones, o en su defecto la debida instrucción de otros elementos que sean designados a cumplir las funciones del área funcional. Por último, hace referencia al empleo del personal de la reserva en este tipo de actividades, quienes cuentan con un grado de especialización por sus actividades en el ámbito civil, sin embargo deberán ser debidamente instruidos en los aspectos militares (pp. 52-57).

Consideraciones de Zarza

En el aporte académico sobre logística del teatro de operaciones, realizado por Zarza (2016) podemos encontrar un planteo en esta misma orientación, cabe señalar que el autor particulariza que el escenario del empleo militar a cambiado, en la actualidad se direcciona a construir, mientras que en el siglo pasado era para destruir. En este contexto reconoce que en última instancia el Estado empleará el poder militar, en gran medida tratando de minimizar los daños colaterales, entendiendo que lo que se destruya habrá que volver a construir. Además, reconoce que la intervención de las fuerzas armadas se puede dar en cualquier parte del espectro del conflicto, identificando un estadio de paz estable, paz inestable, crisis, insurgencia y hasta guerra total; aclarando que las distintas operaciones militares a realizar no se dan de forma aislada sino que forman parte de una sucesión de acciones y efectos que tienen lugar en distintos

espectros del conflicto, dentro de los que encontramos los aspectos relacionados a asuntos territoriales (pp. 138-139).

A pesar de lo antes mencionado, Zarza (2016) aclara que la concepción de asuntos civiles, surgidos y vigentes durante la segunda guerra mundial, han cambiado a un espectro más amplio donde los comandantes militares ya no tienen los medios para ejercer el gobierno y la administración civil de las áreas afectadas; por lo que se ha evolucionado a la cooperación cívica militar o a la ayuda militar a las autoridades civiles. En este sentido menciona que, toma mucha relevancia y se incrementa el rol de los asuntos civiles antes, durante y sobre todo próximo a la finalización del conflicto, cuando es necesario llevar adelante las operaciones de estabilización, por lo que se deberá construir el consenso entre fuerzas militares, agencias gubernamentales, agencias no gubernamentales y de ayuda humanitaria, a fin de lograr la reconstrucción de la paz sin superponer tareas (p. 140).

En cuanto a las organizaciones de asuntos civiles, sostiene y coincide, con los autores anteriormente mencionados, sobre la necesidad de contar con un órgano de asesoramiento y asistencia en el estado mayor del comando que corresponda, además de contar con los elementos de ejecución para el apoyo zonal y de comando; en este caso sí agrupándolos por las funciones de enlace cívico militar, apoyo a las fuerzas, apoyo a la población y funciones complementarias; estructurándose en batallón, subunidades, secciones y equipos funcionales de asuntos civiles. En cuanto a esto último, el autor no solo dice que estas organizaciones se deben conformar con personal especializado, sino que también se debe tener en cuenta la experiencia de gran cantidad de personal, que cumplió con operaciones de estabilización en el marco de operaciones militares de paz, siendo los casos más significativos Haití y Chipre.

Consideraciones de Luzuriaga

Al abordar el trabajo de investigación de Luzuriaga (2015) la primera diferencia que observamos en relación a lo anteriormente desarrollado es que éste no considera un órgano de

asesoramiento y asistencia, dentro del estado mayor del nivel de comando que corresponda, sino que asigna estas funciones a la jefatura del batallón de asuntos territoriales (p.42). En este aspecto se debe aclarar que no estamos de acuerdo con este planteo, ya que como se mencionara previamente los elementos de asuntos civiles no deben cumplir simultáneamente funciones de asesoramiento y asistencia a un comando y las correspondientes a ejecución.

En cuanto la estructura de organizaciones de asuntos civiles para ejecución, este autor nos deja algunas ideas interesantes, una de ellas es su visión que al diseñar estas organizaciones se debe observar y tener en cuenta los criterios de interoperabilidad y modularidad, para poder interactuar tanto en el ámbito específico, conjunto o combinado (Luzuriaga, 2015, p. 41). Cuestión que es destacable ya que la gran unidad de batalla podrá ser base para la conformación de un comando conjunto subordinado de un teatro de operaciones. Otro aporte importante es que antes de abordar el diseño de la organización de nivel unidad y subunidad que propone, presenta un diagrama agrupando las funciones y actividades de esta área funcional, que orienta la estructuración organizacional en función de satisfacer esas exigencias (p. 44). Es así que cuando describe al batallón de asuntos civiles (Ver Figura 4 en Anexo 4), considera que el mismo debe contar con una subunidad comando, que contribuye a la conducción del elemento; una subunidad servicios con la finalidad de mantener la aptitud de las tropas ejecutando el apoyo logístico al batallón. Además cuenta con una subunidad enlaces y una de gobierno, la primera proporciona la interfaz entre los militares, las autoridades civiles y diferentes organizaciones (estatales y no estatales), mientras que la segunda tiene como propósito organizar y satisfacer las necesidades de la población civil, en lo relacionado a gobierno local, justicia, economía, salud, bienestar, educación y obras públicas. El batallón cuenta además, con tres subunidades de asuntos civiles, que brindan el apoyo a la fuerza a través de diferentes actividades para suministrar la máxima cooperación de las autoridades civiles, organización y población para apoyar la misión y el sostenimiento de la fuerza. Estas

subunidades cuentan con diferentes secciones operativas, integradas por personal especializado, para satisfacer las diferentes funciones y actividades del área de la conducción. Entre las que se puede mencionar, sección abastecimiento a la población civil, para determinar las necesidades mínimas de abastecimiento civil; sección civiles, desplazados y refugiados para el control, cuidado y tratamiento de este personal, además de coordinar con entes estatales y no estatales que se abocan a esta labor. Otras secciones que se pueden mencionar son sanidad, transporte, medios de comunicación social, servicios esenciales, servicios culturales, entre otras (Luzuriaga, 2015, pp. 50-52).

Finalmente, el autor resalta que las fuerzas armadas argentinas no disponen de elementos de asuntos civiles conformadas con carácter permanente, sosteniendo que si bien este tipo de organizaciones deben ser flexibles y adaptarse a las exigencias de la situación, es preciso que esten conformadas con anterioridad ya que el personal que las integra debe estar instruido y capacitado, además de seleccionar personal especialista que se necesita para cubrir diferentes roles (Luzuriaga, 2015, pp. 53-54).

Conclusiones Parciales

Durante el desarrollo de este capítulo se presentaron diferentes opciones y puntos de vista respecto a las organizaciones de esta área de la conducción. En los ejemplos de estructuras de otras fuerzas armadas se puede observar similares consideraciones con nuestra doctrina, a la existencia de un elemento de asuntos civiles para asesoramiento y asistencia, y otro para la ejecución de las funciones y actividades del área. Cabe recalcar que solo se consideran las estructuras en un sentido orientador, dejando de lado los procedimientos que puedan ejecutar ya que están bajo otro marco legislativo. Es así que las fuerzas de España y EUA, al estar encuadrados bajo la OTAN y al tener una mayor probabilidad de empleo mantienen con carácter permanente parte de sus elementos de ejecución de asuntos civiles; mientras que las fuerzas armadas de Chile y Brasil mantienen estructura a movilizar, en similitud a nuestra postura.

De los dos tipos de elementos de asuntos civiles sugerimos que el que se debe mantener con un carácter permanente es el de asesoramiento y asistencia, formando parte del comando de la GUB, el cual se mantiene en período de no conflicto. Este órgano debe ser de nivel División, un responsable de la misma en carácter de G; contando con una sección que se aboque a estudios y planes, otra sección responsable de enlaces cívicos militares, manteniendo un equipo de enlaces con las autoridades civiles de gobernación y municipios de su región jurisdiccional. Un punto particular es que dentro de esta división se encuentre también el oficial de protección civil, quien en período de conflicto trabaja bajo la órbita de esta área, mientras que durante el no conflicto contribuye con los estudios y planes que se desarrollan en el área, todo dentro del campo de operaciones. Es decir, este órgano de planeamiento solo debe cumplir con el rol de realizar estudios y concretar planes de alistamiento, capacitación y empleo que permita tomar las previsiones de conformar las organizaciones de AACC de ejecución cuando sean requeridas.

Además, contribuir con la generación de informes de los asuntos de interés del área que permitan llevar adelante las apreciaciones de situaciones y planeamiento al comandante y al resto del estado mayor.

En cuanto a los elementos de ejecución, queda claro que los mismos deben reunir una serie de características particulares, como ser contar con flexibilidad y adaptabilidad, estructurándose bajo los criterios de modularidad e interoperabilidad, estar capacitados para operar bajo la premisa de planeamiento centralizado y ejecución descentralizada, donde contarán con gran libertad de acción y lo que requiere de comprensión de la situación y criterio que le permita afrontar la diversas variables que se puedan presentar en la situación. Queda claro que para desarrollar y alcanzar las cualidades antes mencionadas, es necesario una capacitación y adiestramiento previo a su empleo, que se ejecuta en período de no conflicto. Sin embargo, dentro de los miembros que integran los elementos de ejecución encontramos diferentes tipos, los de comando, los de servicios, y comunicaciones que son genéricos, es decir adaptables a otros tipos de organizaciones de la fuerza, por lo tanto sus competencias y habilidades la reciben dentro de la fuerza.

Por otro lado, están los miembros de los equipos funcionales, conformados por especialistas, este personal desarrolla sus capacidades, competencias y habilidades por fuera de la fuerza, y justamente serán convocados por su especialidad específica, como puede ser un intérprete, ingeniero, economista, jurídico, médico, etc. La necesidad de especialista está determinada por las particularidades que presente la situación que se deba afrontar, además de los lineamientos que se establezcan a través de las políticas y directivas de asuntos civiles que se dicten a tal fin.

De acuerdo a lo expresado precedentemente consideramos que no es razonable establecer un elemento de ejecución de AACC con carácter permanente, siendo que para ello es necesario establecer un contexto situacional para su previsión de empleo y las políticas de asuntos

civiles que orientan el accionar de dicho elemento, así como también define qué tipo de especialistas se necesitan para integrar los equipos funcionales a fin de satisfacer las exigencias que impone la misión que se asigne. A pesar de esto, podemos decir que lo que se puede mantener con carácter permanente son los miembros de comando, servicio y comunicaciones, con lo que estaremos manteniendo una organización incompleta, por ello es preciso determinar la factibilidad y aceptabilidad de mantener una organización incompleta con esos miembros, cuestión que requeriría un análisis particular en otros estudios ya que debe decidirse por otros niveles de conducción.

Ampliando esto, el nivel de conducción que estamos estudiando no cuenta con las atribuciones de decidir ni tampoco disponer de este tipo de elementos de ejecución, sino que de acuerdo a un contexto de conflicto y en función de las situaciones que se perfilen, y misiones que se le asignen, será el nivel operacional quien decida si le proporciona tropas de AACCC, en apoyo zonal o de comando, respondiendo a las exigencias a satisfacer.

Otro aspecto observado, que mantiene concordancia con lo analizado en el primer capítulo, consistiendo en la necesidad de una revisión y actualización de los reglamentos así también una desagregación con mayores detalles del tipo de organizaciones con el que debemos contar, técnicas y procedimientos que las mismas podrán ejecutar para el cumplimiento de su misión. Además de establecer parámetros claros y precisos de en qué momento y con cuánto tiempo de anticipación deben ser conformados y alistados los elementos de ejecución de asuntos civiles. En este sentido será el órgano de asesoramiento y asistencia el que deberá realizar los estudios necesarios a fin de determinar qué especialistas requerirán para afrontar exigencias que se puedan presentar en sus respectivas regiones de responsabilidad, que mantienen en tiempo de no conflicto.

Por último, no debemos dejar de tener en cuenta, la relación y necesidad de coordinación que los elementos de asuntos civiles tienen con otros elementos de combate, tropas técnicas o

logísticas, para cumplir con su misión. En función a esto, se debe observar que la prioridad siempre la tiene la misión operativa de las fuerzas principales, sin embargo dada la variedad de tareas a desarrollar, y dependiendo de la estabilidad del entorno en el que se deba operar, normalmente se necesitará el apoyo de otros elementos, como ser ingenieros, policía militar, transporte, entre otros. En otros casos se buscará coordinar y obtener el apoyo de medios civiles y de las fuerzas de seguridad y policiales, cuestión que termina generando el ambiente cívico militar y multiagencial al que venimos haciendo referencia.

CAPÍTULO 3

Experiencias y Antecedentes de Asuntos Civiles en Casos Históricos

Este capítulo pretende analizar casos y hechos históricos, donde se utilizaron elementos de AACC y se evidencia la aplicación de funciones y actividades de esta área funcional, a fin de extraer experiencias y aspectos de interés respecto a sus actividades, funciones y ajustes organizacionales en relación a un marco situacional dado. El mismo se estructura en tres secciones, abordando inicialmente el caso del conflicto de Malvinas, ocurrido en 1982 entre nuestro país y el Reino Unido de Gran Bretaña. Para luego analizar, en la segunda sección, la Guerra de Irak de 2003 a 2011, centrándonos en las actividades de AACC realizadas. La tercera sección aborda otros escenarios en los que se utilizaron este tipo de elementos y ejecutaron funciones y actividades de AACC, que nos sirvan para extraer experiencias. Finalmente, el capítulo se cierra con las conclusiones parciales correspondientes a lo analizado en el mismo.

Experiencias Surgidas en el Conflicto de Malvinas

Para una mejor explicación del análisis realizado sobre las actividades en el área de asuntos civiles durante el conflicto de Malvinas, estructuramos esta sección en dos momentos, inicialmente abordaremos lo planificado y actuado en el contexto de la Operación Rosario para la recuperación de las islas; en segundo lugar se contempla lo realizado a partir del establecimiento del gobierno militar y las actividades que se realizaron como parte de éste.

Aspectos Surgidos en los Momentos Previos y Durante la Operación Rosario

Para el primer momento nos apoyamos en el trabajo de Luzuriaga (2015) que nos proporciona una entrevista realizada al Capitán de Navío de Infantería de Marina Martín Arrillaga, quien fuera jefe de la Unidad Táctica 40.1.9, llevando la responsabilidad del área de asuntos civiles, durante la operación de recuperación de las islas. Para cumplir con esta misión en un principio fue incluido al estado mayor para el planeamiento de la fuerza de desembarco. El entrevistado continúa contando que recibió la consigna de estudiar la factibilidad de organizar

una fracción para la ejecución de las actividades de esta área funcional, para ello se encontró con la dificultad de que en ese entonces la Armada Argentina no contaba con doctrina ni bases históricas en relación a esta área, por ello se orientó con la doctrina del Ejército Argentino. Al fijar la organización, la primera medida fue designar jefes y oficiales para integrar la Unidad Táctica, a quienes no podía proporcionar muchos detalles e información de la tarea a cumplir, debido a las disposiciones de medidas de seguridad de contra inteligencia y necesidad de preservar el secreto de la operación. Para constituir la Unidad Táctica siguió una serie de parámetros que lo orientaron, tales como la limitación de la cantidad de lugares para embarcar, lo que impuso que los equipos tácticos puedan contar solo con hasta dos miembros; para la selección de jefes y oficiales privilegió el conocimiento previo de los individuos y la predisposición inmediata de los mismos; todos los seleccionados debían caracterizarse por sus condiciones profesionales específicas, además de su capacidad para adaptarse con facilidad a situaciones imprevistas; sumado a esto surgió la necesidad de contar con personal de otros cuerpos y escalafones; en el caso de los oficiales se sumaron un contador y un auditor. En cuanto a suboficiales, se incorporaron maquinistas, técnicos electricistas, electrónicos y de comunicaciones; en este contexto representó una especial consideración la selección del personal de intérpretes.

La Unidad Táctica 40.1.9 quedó conformada por cuarenta y siete hombres, de los cuales once eran oficiales, treinta suboficiales y seis conscriptos; divididos en cinco equipos tácticos: jefatura; gobierno justicia y educación; servicios públicos y salud pública; economía, hacienda y comercio e industria; finalmente medidas de difusión local. La misión formalmente asignada, expresaba:

“Apoyar las operaciones militares, garantizar el orden, mantener los servicios esenciales y asumir paulatinamente el control político y económico de la zona de responsabilidad, respetando los valores individuales y particulares de la población a fin de

facilitar la asunción del Gobierno Militar en el territorio recuperado” (Luzuriaga, 2015, p. 62).

Para dar cumplimiento a esta misión se establecieron algunos objetivos materiales, controlar la usina, la planta potabilizadora de agua, la central telefónica, la estación de radio AM, la estación de bomberos, el hospital y la imprenta donde se editaba la publicación “The Falkland Islands Times”. Además, se debía mantener el control y atención de la población. La tarea se ejecutó sin experiencias previas ni bases para su desarrollo; representó una gran exigencia el planeamiento en poco tiempo, imaginar el personal necesario, buscarlo, reunirlo, integrarlo en una organización y conducirlo. Además, esto trajo aparejado algunos problemas que no se habían previsto, tal como el hecho que para mantener funcionando el hogar de ancianos, era necesario el personal que prestaba servicio en el mismo y víveres pertinentes; la coordinación y atención a los requerimientos de los sacerdotes que querían moverse libremente para el ejercicio de sus funciones; miembros de la prensa que deseaban comunicarse con el exterior; la expulsión de funcionarios y la falta de transportes para dar solución a estos requerimientos, entre otros problemas.

Entre otras experiencias surgidas, el entrevistado observa que hubiera sido necesario integrar esta función desde el planeamiento con el Cuerpo de Ejército V, siendo de opinión que como mínimo el Ejército Argentino debería asumir la responsabilidad de conformar un núcleo de cuadros que se capacite y especialice en el planeamiento y ejecución de este tipo de acciones. En otro orden de aspectos, se resalta el acierto en el empleo de la radio AM local para la comunicación con la población y así propender a su tranquilidad y aceptación de la nueva situación; el empleo de los medios de comunicación social se los debe considerar de vital importancia (Luzuriaga, 2015).

Aspectos Surgidos a Partir del Establecimiento del Gobierno Militar

El Ejército Argentino (1983) en su informe oficial del conflicto de Malvinas, en el primer tomo, detalla el desarrollo de los acontecimientos, en sus páginas podemos encontrar el relato de lo realizado en el contexto del área de asuntos civiles y en particular en relación a las actividades del gobierno militar establecido en las islas, durante el conflicto. Entre los aspectos más relevantes que se pueden mencionar, se encuentra que las funciones de asuntos civiles se ejecutaron de acuerdo a las directivas políticas y estratégicas emanadas por los escalones superiores, quienes establecieron los lineamientos generales y objetivos a alcanzar en esta área de la conducción. Otro de los aspectos que se tuvo en cuenta fueron las características de la población civil que se iba a encontrar en las islas, marcándose dos momentos muy claros de actitud, en un primer momento se evidenció una población resignada y expectante ante la nueva situación hasta el 01 de mayo, que luego de los primeros ataques británicos adoptó una actitud más negativa, evidenciando un fuerte rechazo a todo lo argentino.

Cabe traer a colación la aclaración realizada por Díaz (2011) que dice que Malvinas representó un caso, en el que de acuerdo a la doctrina de asuntos civiles de la época, se debió establecer un gobierno militar, por tratarse de un territorio que se lo consideraba nacional y fue liberado del control del enemigo, de lo contrario si fuera una operación en territorio nacional las autoridades civiles conservarían sus cargos continuando con sus funciones.

Volviendo a lo realizado durante el conflicto, el informe oficial detalla que todas las operaciones fueron ejecutadas en forma no coercitiva, para asegurar la buena voluntad y aceptación de la población civil. Sin embargo, para cumplir esta misión no se contaban con las organizaciones, como tampoco con la cantidad de personal que desempeñe las funciones de asuntos civiles; para ello se dispuso que la Compañía de Policía Militar 181 (-), fuera puesta a disposición de esta área de la conducción, cumpliendo como rol principal el poder de policía, reemplazando la fuerzas policiales de las islas, la misma estaba integrada por sesenta y cuatro

hombres. Además, para llevar adelante las acciones de gobierno se conformaron las siguientes secretarías:

- Secretaría General de Gobierno Militar.
- Secretaría de Educación, Salud Pública y Acción Social.
- Secretaría de Justicia.
- Secretaría de Economía y Finanzas.
- Secretaría de Servicios y Obras Públicas.
- Secretaría de Comunicaciones

Entre las actividades más significativas se pueden destacar la coordinación para la evacuación de funcionarios y civiles que decidieron abandonar las islas, la coordinación con la Cruz Roja para que pueda desarrollar sus acciones, en el ámbito de la educación y acción social se buscó mantener el dictado de clase y el funcionamiento del hospital local, en cuanto a los servicios y obras públicas se aseguró el normal funcionamiento de los servicios esenciales como ser la usina y la planta potabilizadora de agua, junto con las actividades de conservación y limpieza de la localidad. Relacionado a la secretaría de comunicaciones, se mantuvieron los servicios telefónicos y de radiotelefonía rural, además se realizó un censo de radioaficionados, a quienes se les retiró los equipos que puedan servir para comunicarse a largas distancias. También se tomaron medidas de defensa antiaérea pasivas, como ser la construcción de refugios para la población civil (Ejército Argentino, 1983).

En función de cómo se dieron los hechos en Malvinas, Díaz (2011) nos deja algunas reflexiones, resaltando el error cometido en la designación inicial del General Menéndez, como gobernador militar, quien debería planificar y dirigir las operaciones de asuntos civiles necesarias; pero en consecuencia del devenir de los acontecimientos terminó siendo designado como comandante del comando conjunto subordinado en las islas. Otro aspecto es que las operaciones de asuntos civiles en Malvinas, no fueron ni planificadas, ni ejecutadas por organizaciones, que

hayan sido estructuradas, equipadas e instruidas desde la paz para llevar adelante este tipo de misión; como tampoco no se contaba con el personal especialista para tal fin, con excepción del personal de la policía militar empleado. Rescatando como enseñanza, este caso nos brinda una idea y precedente de la diversidad de misiones que las organizaciones de asuntos civiles deben encarar antes, durante y después del conflicto armado, evidenciando la necesidad de contar con medios adecuadamente organizados, equipados, capacitados e instruidos, con anterioridad a su empleo efectivo.

Experiencias de la Guerra de Irak 2003 – 2011

Aspectos Generales y Situación en la que Debieron Intervenir los Elementos de AACC

Este caso de estudio se encuadra en la invasión a Irak por parte de la coalición multinacional, liderada por EUA, mediante la operación militar Libertad Iraquí (Iraqi Freedom). Esta operación se caracterizó por tener una fase de operaciones relativamente corta que se extendió entre marzo y mayo de 2003, logrando la destrucción de las fuerzas iraquíes y el derrumbe del gobierno de Saddam Hussein, con una fase de estabilización y reconstrucción del país que duró prácticamente ocho años, desde 2003 a 2011; es en esta fase donde centramos el foco de estudio del accionar sobre los aspectos relacionados a asuntos civiles.

En función de esta larga fase de estabilización Díaz (2011) nos dice que al inicio de las operaciones los comandos de asuntos civiles de la reserva, desempeñaron sus funciones eficientemente, sin embargo a medida que las mismas se extendían en el tiempo, estas organizaciones se fueron desgastando, por lo que debieron ser reforzadas para el cumplimiento de sus misiones de estabilización y reconstrucción del territorio iraquí. Además, explica que de acuerdo a la doctrina de EUA, este tipo de organizaciones están integradas por expertos, civiles de la reserva, tales como médicos, abogados, ingenieros, banqueros, informáticos, policía, bomberos, etc., que por medio de su conocimiento y experiencia contribuyen con las autoridades gubernamentales de la nación anfitriona, en este caso Irak.

Una de las principales dificultades que se presentó a las organizaciones de asuntos civiles y las autoridades responsables de la conducción de la estabilización y reconstrucción, estuvo justamente materializada en la ausencia de autoridad gubernamental del territorio ocupado, esto nos explica en detalle el libro *La Primera Guerra del Siglo XXI – Tomo I del Círculo Militar* (2004), donde dice que el final de una guerra, indicando la finalización de las operaciones de combate dando paso a las acciones de estabilización, pueden tener una determinación clara

cuando el vencido, por medio de sus autoridades gubernamentales, firma un armisticio, capitulación o rendición. Pudiendo en estos casos, mantener las autoridades gubernamentales del vencido o ser reemplazadas por las que determine el vencedor, pero mientras tanto el país debe contar con un gobierno que atienda las necesidades elementales de la población. En este caso de estudio las operaciones militares produjeron la desintegración de las autoridades y estructura de gobierno de Irak, así como las fuerzas armadas y policiales, lo que provocó que la población quedara sumida en un vacío de poder sin que pudiera satisfacer sus necesidades básicas. Con esta ausencia de la figura gubernamental se entró en un estado de emergencia en cuanto al orden público y la posibilidad de satisfacer las necesidades primarias de la población. Se aclara además, que teniendo en cuenta que será normal en la finalización de una guerra un escenario con situaciones de caos, convulsión y mucha confusión; por ello es conveniente determinar con suficiente claridad el momento en el que esto ocurra, para restablecer cuanto antes la normalidad de la paz y evitar mayores males a la población, cobrando aquí un papel preponderante las organizaciones de asuntos civiles. Por todo esto se afirma que el adiestramiento, alistamiento y planeamiento de las funciones de esta área debe iniciarse antes y complementar el planeamiento de las operaciones militares, considerando la problemática que implica la postguerra de acuerdo a la paz que se quiere lograr.

La culminación de las hostilidades estuvo materializada por la conquista de Bagdad el 9 de abril de 2003, a partir de este momento las operaciones militares continuaron hacia el norte para capturar los reductos de resistencia, lo que se puede considerar como explotación del éxito. La velocidad con la que sucedieron los hechos y considerando que la aceleración de los cambios trajo tremendas consecuencias, ya que con la caída del régimen, la población quedó sin ninguna autoridad que se hiciera cargo de la seguridad, el orden público y los servicios esenciales. Para atender esas necesidades se requerían efectivos importantes, sumado a la hostilidad de muchos grupos armados y francotiradores que merodeaban por la ciudad, dando marco a un entorno

sumamente inestable e inseguro. Los EUA no tenía más que las fuerzas de combate que consideraron necesarias para la conquista del territorio; no disponiendo de suficiente cantidad de funcionarios especializados y efectivos policiales, así como otras fuerzas militares para brindar seguridad a la población y someter a los grupos hostiles, a fin de asegurar un tránsito ordenado a un nuevo gobierno de ocupación. Es así que, a partir de la conquista de Bagdad, se les presentó a las fuerzas invasoras el dilema de atender el problema militar o atender el problema civil de la población, ya que no disponían de medios suficientes para encargarse de las dos necesidades en forma simultánea. En respuesta a esto se optó por privilegiar el objetivo militar, en pos de una pronta finalización de las operaciones, pero en detrimento del objetivo político de generar confianza y buena disposición en la población; cuestión que tendría importantes repercusiones posteriores y se irían acrecentando con el correr del tiempo (Círculo Militar, 2004, p. 412).

En su obra el Círculo Militar (2004) explica que esta fase para la postguerra comprendía dos partes la estabilización y luego la reconstrucción, para ello EUA habían dejado claro que no estaban dispuestos a ceder a nadie el lugar de preponderancia en la transición política hacia un nuevo gobierno iraquí, permitiendo que la ONU cumpliera un papel central solo en las acciones de ayuda humanitaria a la población civil. En este sentido, se presenta una apreciación errónea en cuanto al marco situacional del país; las anteriores experiencias de estabilización estadounidense, producidas después de una gran derrota militar, como el caso de Alemania y Japón, tenían una sociedad civil ya desarrollada, mientras que en el caso de Irak esto no era así, ya que fue inventado como un acuerdo que data del período post Primera Guerra Mundial. Es decir la población civil iraquí, tiene una problemática particular con las numerosas comunidades que la conforman, con sus diferencias religiosas y tribales, que hace más complejo el cuadro social, cuestión que no se abordará en detalle en este estudio.

A lo descripto en el párrafo anterior, se le sumó la dificultad de determinar la formación de una fuerza de estabilización, lo que fue objeto de arduas negociaciones internacionales,

teniendo en cuenta los problemas de seguridad y las reacciones de la población iraquí, esto perfiló las grandes dificultades que presentaría la postguerra, en cuanto a la magnitud y actividad de las tropas necesarias para asegurar una transición ordenada, conforme a los objetivos e intereses planteados (Círculo Militar, 2004, p. 450).

Elementos de AACC Conformados y Utilizados

En función de esto Díaz (2011) nos dice que el batallón de asuntos civiles, conformado de manera permanente, con sus compañías y equipos subornidados se integran como parte orgánica de las formaciones de combate, incrementando el órgano de asesoramiento y asistencia de acuerdo al nivel de comando de que se trate. En cuanto a los elementos de ejecución de asuntos civiles, expresa que para la operación Libertad Iraquí, los mismos contaron con elementos de operaciones psicológicas, además de contar con apoyo de medios de movilidad aérea. También se emplearon el 3er y 4to Grupo de Asuntos Civiles del Cuerpo de Infantería de Marina, y por las exigencias se debió conformar el 5to y 6to Grupo. Además de los elementos de asuntos civiles, se recurrió al empleo de elementos de combate y apoyo de combate en misiones de asuntos civiles, tal es el caso de el 5to y 10mo Batallón de Infantería de Marina y un Batallón de Artillería, que en febrero de 2007, fueron desplegados desde Campo Lejeune, Carolina del Norte, hacia Irak con la misión de asumir el control de los asuntos civiles en la provincia de Anbar del Al; siendo relevados a principio de 2008, por el 2do y 11vo Batallón de Infantería de Marina y una unidad de artillería. Todas las fuerzas de asuntos civiles desplegadas cuentan con características comunes a satisfacer, las que incluyen que deben contar con capacidad de respuesta, ser ágiles, versátiles, contar con capacidad de supervivencia y un adecuado entrenamiento previo.

Otras Observaciones y Aportes de Interés

En otro orden de análisis es interesante ver el aporte de Luzuriaga (2016) quien sostiene que la doctrina conjunta argentina no contempla las operaciones de estabilización y su

problemática, solo considera las acciones de desmovilización, en la que comprende la realización de proyectos cívicos militares, destinados a reestablecer las actividades normales de la población. En su estudio sobre la operación de estabilización en Irak, plantea que la misma se debe estructurar en una serie de actividades, tales como el establecimiento de la seguridad y el control civil; establecimiento de la seguridad jurídica; asistencia humanitaria y establecer los servicios esenciales; apoyo a las actividades de gobierno; y finalmente la estabilización económica e infraestructuras. La primera de ellas es la de mayor implicancia militar, ya que tiene por finalidad generar el entorno seguro y estable en el área de responsabilidad, para que la población civil, las diferentes agencias estatales y no estatales, además de las autoridades locales tengan libertad de acción para realizar las actividades contribuyentes al restablecimiento de la normalidad y la paz.

Otro concepto interesante que plantea este autor, es la relación entre las funciones de las operaciones de estabilización con el arte operacional, expresando que el componente militar es solo un elemento de la campaña general, teniendo en cuenta que el objetivo ulterior es un estado final estable y seguro. Por ello y dado que este tipo de operaciones involucra tanto a las actividades civiles y militares, es esencial entender la forma en que se opera, tanto individual como colectivamente. Además resalta la importancia que tiene observar y extraer enseñanzas de este tipo de operación, tanto en el marco global, como sobre la propia experiencia, tal es el caso de lo realizado por las fuerzas argentinas desplegadas en misión de paz en Haití.

Dentro de los numerosos estudios realizados sobre el accionar de las fuerzas de la coalición durante la estabilización de Irak, uno que cabe traer a colación es el realizado por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (Ministerio de Defensa Español, 2010), el mismo expresa que la estabilización tenía una mínima planificación y se había basado en estimaciones de inteligencias erróneas; para afrontar estas acciones EUA creó la Organización para la Reconstrucción y Ayuda Humanitaria de Irak, ésta se trata de una organización multiagencial para

dirigir y supervisar el proceso de postguerra en los ámbitos de la asistencia humanitaria, la reconstrucción y la administración civil, debido a la ineffectividad de ésta, más tarde se modificó a un estructura regional, con equipos de gobierno en cada una de las dieciocho provincias, he aquí una de las primeras lecciones aprendidas, toda operación de estabilización debe considerar desde el comienzo todo el territorio del país donde se llevará a cabo la operación; a esto se suma que en toda intervención militar se debe tener claramente definido el estado final deseado, el plazo de tiempo para alcanzarlo y los planes estratégicos. Esto apunta a que uno de los mayores errores cometidos durante la estabilización fue la orden de disolver los efectivos de las fuerzas armadas (380.000) y policiales (44.000), dejando la mayor parte del territorio sin seguridad; por lo que toda la seguridad recaía en las tropas de la coalición; esto favoreció a que numerosos militares profesionales se unieran a la insurgencia. De esto se desprende otra lección aprendida, entendiendo que no se debe prescindir de las fuerzas de seguridad locales cuando las tropas de ocupación no son capaces de proporcionar protección en todo el territorio.

Este informe además agrega, que el objetivo de la estrategia para la estabilización de Irak era que el gobierno iraquí fuera capaz de resolver los asuntos internos y especialmente los problemas de seguridad en su territorio, en este sentido surgen otras enseñanzas, una es que la transferencia progresiva de poderes a las autoridades autóctonas debe realizarse lo más rápido posible; y otra es que sólo los gobiernos de amplio consenso son capaces de desarrollar políticas de estabilización aceptables para la mayoría de la población, entendiendo que la república se sustenta en dos pilares, el ejército y la justicia, como dice Maquiavelo.

Con otra óptica encontramos el informe de Izquierdo (2004) sobre este conflicto, desde una perspectiva francesa, donde resalta el carácter conjunto de las operaciones, lo que requiere que el adiestramiento y las estructuras de las organizaciones se establezcan desde tiempo de paz; insistiendo que este tipo de operaciones exige contar con elementos de maniobra y de apoyo preparados para las acciones de alta intensidad, mencionando que “quien puede lo más

puede lo menos”. En su análisis del conflicto resalta la importancia de los elementos de asuntos civiles, expresando como ejemplo lo realizado por las fuerzas británicas, quienes para dominar los puntos claves de Basora, emplearon una combinación de acciones con armas no letales, acciones psicológicas y de cooperación cívico militar. Entre otros aspectos importantes que resaltar, se encuentra la necesidad de protección de la zona de retaguardia y de las líneas de comunicaciones, lo que debe atribuirse a unidades suficientemente preparadas.

A esto se le suma la gestión del espacio terrestre, donde las unidades de ingenieros toman un papel fundamental y toman un carácter multidisciplinario en el apoyo a las operaciones, las necesidades de protección y apoyo a la población. Viene a sumar dificultades y complejidad a la situación, la necesidad de manejar la función de información pública, por la amplia mediatización del conflicto, debido a la inserción de periodistas en las unidades de combate. En este sentido cobra relevancia la labor de los órganos de asuntos civiles, para lograr la cooperación cívico militar, en la administración de la información, debido a su impacto en la opinión pública. Las acciones de asuntos civiles deben formar parte de un plan que integre a otras organizaciones e instituciones, además necesita un gran esfuerzo de comunicación para evitar que parezca insuficiente.

Son abundantes las lecciones aprendidas de este conflicto, como también el abanico de artículos e informes disponibles sobre este tema, sin embargo es importante no perder de vista nuestra realidad, tomar lo que nos sirve y nos sea funcional dentro de nuestro marco normativo legal, ya que como se mencionó anteriormente lo que ejecutaron estas fuerzas responde a otras exigencias y encuadre legal.

Experiencias y Antecedentes de Otros Escenarios

El estudio y análisis de otros escenarios en los que se evidencia la intervención de elementos de asuntos civiles y la ejecución de actividades relacionadas a los mismos, nos presenta una diversidad de casos, por lo que se mencionarán solo algunos que se consideran de relevancia para la temática que estamos tratando en el presente trabajo.

Aspectos de Interés de AACC Surgidos de los Conflictos de Afganistán y Siria

En la sección anterior vimos el trabajo realizado por las fuerzas de EUA en el marco de la estabilización iraquí, en complemento de esto podemos citar otros dos teatros de operaciones en el que las fuerzas de este país desarrollaron intervención con sus medios de asuntos civiles, siendo el caso de Afganistán y Siria. En este sentido traemos a colación lo que Raza (2020), nos cuenta sobre estas acciones, diciendo que las fuerzas de asuntos civiles han contribuido consistentemente al éxito de las campañas militares, por lo que los comandantes han aprendido que éstas actividades mejoran su comprensión del ambiente operacional; por ejemplo ayudando a identificar infraestructuras críticas y desarrollar redes autóctonas que apoyan el esfuerzo de las tropas operativas. A esto se adiciona, que el esfuerzo de los AACC contribuye al desarrollo de comprensión mutua con otros actores intervinientes, como son las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, el autor en su trabajo resalta que las organizaciones de AACC, hoy día, deben adaptarse y buscar métodos innovadores para apoyar las operaciones principales; por ello las autoridades correspondientes deben invertir en las capacidades futuras de este tipo de organización para comprender e influir en las redes civiles, a fin de facilitar la cooperación interorganizacional en las operaciones multidominio.

En los casos que se mencionan en el párrafo precedente, cabe señalar que el Departamento de Defensa y el Comando de Operaciones Especiales de EUA, orientan a sus comandantes a conducir y articular operaciones de asuntos civiles en sus zonas de responsabilidad, integrando estas fuerzas con otras fuerzas convencionales y organizaciones interinstitucionales, con

el propósito de apoyar las metas establecidas, en todo el espectro del conflicto. Los comandantes tienen la libertad de desplegar las fuerzas de asuntos civiles en forma independiente o formando parte de otras fuerzas para apoyar la acción unificada; en busca de establecer las condiciones, influir en la población e instituciones locales para apoyar los objetivos a lograr en un ambiente operacional. Es decir, las organizaciones de asuntos civiles son cruciales para desarrollar fuertes socios militares y civiles, que son esenciales para enfrentar los desafíos de las operaciones en curso (Raza, 2020).

En este contexto los elementos de asuntos civiles de EUA, pueden ser convencionales o de operaciones especiales, en cualquiera de los casos se especializan en tres actividades que se consideran críticas para configurar e influir en las operaciones, la primera es el reconocimiento civil, que comprende la observación y evaluación centrada, planificada y coordinada de aspectos civiles específicos del ambiente operacional para obtener información con el fin de mejorar la comprensión situacional y facilitar la toma de decisiones. La segunda, es la intervención civil que promueve las relaciones entre las fuerzas militares, autoridades y población civil, para reducir el impacto de la actividad civil en las operaciones y disminuir el impacto de éstas sobre la población, pudiendo ser en persona o por medios de comunicación; en este caso cabe observar la dualidad de finalidad del accionar de los elementos de asuntos civiles. Finalmente, encontramos la gestión de información civil, básicamente consiste en la contribución al sistema de inteligencia en la recolección, organización, proceso, análisis y producción de información que permite determinar posibles cursos de acción sobre el impacto de las operaciones en el componente civil. En este último caso se debe tener particular atención, relacionado con la legislación propia, las fuerzas militares no están legalmente amparadas para realizar este tipo de acciones, sin embargo se considera que la información es necesaria para la toma de decisiones, por ello se debe tener presente los canales legales para gestionar y requerir la información necesaria, cuestión que podrá dar pie a otros estudios futuros. En definitiva, Raza (2020) nos

dice que el buen empleo de los medios de asuntos civiles, contribuye a mejorar la comprensión de los comandantes militares sobre la dinámica sociopolítica de un ambiente operacional complejo, así como también ayuda a facilitar la cooperación en áreas de interés mutua y establecer la confianza con organizaciones militares y civiles.

Otras de las contribuciones del accionar de los asuntos civiles, tanto en Afganistán como en Siria, fue la ayuda para sincronizar los esfuerzos humanitarios para satisfacer las necesidades esenciales de la población y mitigar los efectos de las operaciones de combate. En estas actividades de contingencia los elementos de asuntos civiles eran los primeros en el terreno, quienes además recolectaban información que luego compartían con otras organizaciones y agencias, estatales y no estatales, esta información terminaba siendo esencial para planificar los esfuerzos de socorro a fin de mitigar el sufrimiento en la áreas afectadas. A esto se complementaba otro tipo de contribución interagencial, como es el caso de la cooperación con las empresas de telecomunicaciones privadas, quienes recibieron colaboración de los elementos de asuntos civiles, proporcionándoles información y ayudándoles a identificar las áreas seguras para instalar las infraestructuras que luego mejoraron la señal de celular en gran parte de Afganistán.

En el caso puntual de Siria, Raza (2020) comenta que una vez que se fueron liberando diferentes zonas y ciudades de la dominación del Estado Islámico, se crearon varios comités civiles para reestablecer la gobernanza de los diferentes centros urbanos, en este caso los equipos de asuntos civiles contribuyeron proporcionando información, realizando adiestramiento de fuerzas para la seguridad interna local, con la coordinación de programas tendientes a la remoción de escombros, recuperación de caminos, satisfacer las necesidades esenciales de la población y el retorno de desplazados internos.

En este sentido Brau (2020) nos trae el ejemplo de la ciudad de Manbij, donde los elementos de asuntos civiles cumplieron una importante labor proporcionando la seguridad, manteniendo el orden público y atendiendo las necesidades inmediatas de la población, generando

un entorno estable y seguro que permitió la conformación de un consejo civil como entidad de gobernanza, este caso sirvió de ejemplo para otras ciudades que a medida que las operaciones continuaban e iban siendo liberadas conformaron consejos civiles a fin de encarar la atención de las necesidades de la población. Este accionar junto con la inmediata asistencia humanitaria fue vital para satisfacer las necesidades humanas básicas y mitigar las deficiencias de los servicios esenciales, lo que contribuyó a consolidar la victoria y establecer las condiciones que impidieran la reemergencia del Estado Islámico. Una de las lecciones aprendidas de esto es que no se puede forzar a organizaciones no gubernamentales y de ayuda humanitaria, a intervenir en situaciones riesgosas e inestables, para ello los medios militares deben generar las condiciones para su accionar, es así que los medios de asuntos civiles deben contar con la capacidad de generarles el ambiente estable y seguro para su labor.

En su artículo Raza (2020) nos deja otras lecciones aprendidas, diciendo que las acciones de asuntos civiles deben ser consecuentes y concordantes con las operaciones letales, ya que en muchos casos las primeras se vieron obscurecidas por del daño e impacto que causaron las operaciones letales desmedidas. Otra lección es la necesidad de trabajar en la integración de equipos conformados por civiles y militares, los que son necesarios para consolidar los avances inmediatamente después de que cesan las hostilidades; ejemplo de esto, constituyen los equipos de reconstrucción provincial empleados en Afganistán. En relación a esto, una de las deficiencias observadas es la falta de personal entrenado y especializado en asuntos civiles para asesorar al comandante sobre el uso eficaz de este tipo de medios, además de que algunos comandantes no aceptaban los consejos de asuntos civiles. Finalmente, considera que los asuntos civiles son cruciales en todos los niveles, para la ejecución de interacciones civiles y promover la relación entre las fuerzas militares y el componente civil; por lo que se debe aprovechar la oportunidad y capacitar los medios para accionar en operaciones multidominio.

Aspectos de Interés de AACC Surgidos en un Escenario de Misión de Paz – Caso MINUSTAH

Siguiendo las bases características del entorno, descrito anteriormente, de los escenarios en los que operaron los elementos de asuntos civiles de EUA, podemos comparar y decir que las fuerzas armadas argentinas tienen experiencias de trabajo en entornos similares, participando de operaciones de estabilización, encuadradas en mandatos de las Naciones Unidas; tal es el caso de la misión MINUSTAH, donde las fuerzas argentinas tuvieron intervención activa por un poco más de diez años. En relación a esta intervención Murúa Belin (2016) nos dice que ese escenario involucró múltiples actores como ser la población, diferentes fuerzas militares, organizaciones estatales y no estatales, fuerzas policiales, entre otras; evidenciando el ámbito multiagencial de trabajo. Al describir el accionar de los elementos argentinos, el autor, diferencia dos momentos de la operación de estabilización; el primero de ellos se dio a partir del 2004 con el estallido del conflicto armado interno en las principales ciudades de Haití, esto generó la intervención de Naciones Unidas autorizando el despliegue de una fuerza multinacional provisional y declara su disposición a constituir una fuerza de estabilización y seguimiento, para apoyar el proceso político pacífico y constitucional, así como a crear y mantener un entorno estable y seguro. Para ello el componente militar de la misión debió controlar todo el territorio de Haití durante el período que establecía el mandato, a fin de eliminar la amenaza a la paz y seguridad internacional en la región. Cabe resaltar que la situación existente en este momento era de un país inestable con conflictos internos, provocado por su precaria política, grave situación socio-económica, debilidad o inexistencia de instituciones gubernamentales, sumado al accionar de grupos armados motivados por distintas finalidades políticas o criminales; siendo estos algunos de los aspectos del ambiente operacional en el que debieron intervenir los elementos argentinos. Inicialmente se cumplieron misiones para asegurar las principales ciudades y sus áreas de responsabilidad, junto con tareas de patrullaje y demostración de presencia en el

terreno, a lo que se sumaban actividades de asuntos civiles, en el marco de la función apoyo a la población, con tareas de recuperación de caminos y puentes, distribución de alimentos básicos y agua entre otros; esto se complementó con el apoyo a los procesos políticos, con mayor esfuerzo en los períodos de elecciones.

Habiendo logrado avances en la estabilización, se marca un segundo momento con el terremoto que azotó la isla en enero de 2010, esto representó una exigencia extra a las fuerzas empeñadas en la misión, ya que ponía en peligro los progresos alcanzados en la estabilización política y social, cambió la prioridad de la labor hacia las tareas de asistencia y ayuda humanitaria para mitigar los efectos de la catástrofe. En ese momento el componente militar estaba abocado a mantener y mejorar la estabilidad alcanzada, realizando labor de patrullaje y control, cooperación y apoyo a fuerzas policiales, tareas de ayuda humanitaria en colaboración con diferentes agencias estatales y no estatales. Como consecuencia del desastre ocurrido surgió la necesidad de prestar mayor ayuda humanitaria y controlar la situación social del país, los efectivos militares debieron ser reforzados con la intervención de otros Estados miembros de la ONU, esta rápida intervención con la contribución de material y medios, ya sea personal militar o civil especializado permitió controlar la situación. Estos acontecimientos demandaron a las unidades argentinas a dar su máximo esfuerzo, cumpliendo tareas de ayuda humanitaria, atención a víctimas, asistencia a la población, entrega de agua y alimentos, limpieza de calles y reconstrucción de infraestructuras, llegando incluso a operar campos de desplazados internos, y puntos de distribución de alimentos (Murúa Belin, 2016). Una reflexión que nos deja éste autor, es que en MINUSTAH las fuerzas argentinas participaron en un conflicto multidimensional y de alta complejidad, que permitió la interrelación con organismos y agencias no militares, y la realización de operaciones, actividades y tareas conjuntas y combinadas; resaltando como aspecto positivo la experiencia obtenida por el personal en este tipo de conflicto.

Conclusiones Parciales

En el desarrollo de este capítulo se presentaron diversos casos que proporcionan enseñanzas sobre la organización, funcionamiento y empleo de elementos de asuntos civiles en diferentes contextos situacionales. Como aspectos comunes en todos los casos se evidencia la adaptación y ajuste de la organización de los elementos en función a las diferentes variables de circunstancias. Además, se ve reflejada la importancia de establecer lineamientos claros sobre asuntos civiles, desde el más alto nivel de la conducción, junto con la necesidad de llevar adelante el planeamiento de este tipo de acciones acaballo del planeamiento de las operaciones tácticas a ejecutar.

Puntualizando el caso del conflicto de Malvinas, que tiene un valor agregado por ser vivencia propia. Como primera observación cabe mencionar que quien fuera el jefe de la Unidad Táctica 40.1.9, inicialmente se desempeñó como miembro del estado mayor que planificaba la operación, cumpliendo responsabilidad en el área de asuntos civiles, cuestión que se contradice a lo que se expresó en el capítulo dos relacionado a que el órgano de asesoramiento y asistencia no debe ser el mismo que el elemento de ejecución.

Por otro lado, este aporte y experiencia nos demuestra las dificultades que se presentan al momento de identificar y seleccionar por perfil al personal idóneo, localizarlos, reunirlos, equiparlos, estructurarlos en organizaciones y conducirlos en las operaciones; sumando a esto las complicaciones de planificar en corto plazo de tiempo. Acarreando además dificultades de integración y requiriendo un período de ajuste de la organización, así como también las dificultades inherentes al mando y comando al tener que conducir una fracción con miembros que no se conocen entre sí. Bajo este conjunto de condicionantes será mayor el riesgo que se debe asumir, por la potencialidad de omitir acciones o cometer errores. Sobre su experiencia este oficial sugiere que es conveniente contar con un número de cuadros instruidos y capacitado para cumplir con acciones de asuntos civiles desde la paz.

Por otro lado, este conflicto nos deja la enseñanza de la estructuración que las organizaciones deben adoptar para operar en un territorio nacional recuperado, en el que se hace evidente y necesaria la implementación de una estructura de control del orden público y de gobierno, debido a la existencia de una población hostil y reticente a cooperar voluntariamente.

Otro aspecto de interés está relacionado a la capacidad de adaptación y flexibilidad con que deben contar las organizaciones de asuntos civiles y de las fuerzas en general para pasar a cumplir funciones de esta área funcional, tal es el caso de la Compañía de Policía Militar 181 (-) que debió pasar a cumplir funciones dentro de esta área una vez se estableció el Gobierno Militar en Malvinas.

En cuanto al caso de Irak, una de las principales enseñanzas es que la estabilización se debe planificar como parte de la campaña, donde además se debe tener en cuenta el estado final deseado que se busca lograr; en este sentido los elementos de asuntos civiles, deben estar perfectamente en claro con los mismos y planificar sus acciones en simultáneo y en relación a las operaciones de combate, a fin de conseguir un efecto contribuyente unas con otras. En este caso, también se evidenció la dificultad que tienen los elementos de asuntos civiles cuando se debe operar en un territorio ocupado, y generar la cooperación de una población que no tiene intención de contribuir con el esfuerzo en apoyo a las operaciones de las fuerzas militares, sino que tiene sus propios intereses para satisfacer sus necesidades.

Irak, al igual que Afganistán y Siria, dan muestra del caos y desorden que se genera en un área luego que finalizan las hostilidades, reflejan la necesidad de asegurar y controlar las mismas a fin de dar lugar a un entorno estable y seguro para que las diferentes organizaciones estatales y no estatales de ayuda humanitaria puedan operar, de lo contrario toda la carga de la asistencia recaerá sobre las fuerzas militares dificultando la continuidad de las operaciones, imponiendo comprometer otros elementos para controlar la situación. En relación a esto, pode-

mos decir que al no lograr una rápida estabilización y transición hacia un gobierno civil, provocará mayores exigencias y desgaste a las fuerzas militares, por lo que se debe pensar en este tipo de cuestión al planificar el alcance de las operaciones de combate, y tener en cuenta el estado en que quedará el área de responsabilidad, calculando lo que nos demandará retornar a la normalidad.

Si bien Irak, Afganistán y Siria son territorios no propios, es decir que existe una nación que es anfitrión de las fuerzas de ocupación, una importante observación que nos deja es que en caso de operar en propio territorio, el comandante militar debe asegurarse una debida continuidad del cumplimiento de las funciones y responsabilidades de las autoridades civiles satisfaciendo las necesidades básicas de la población, garantizando un entorno lo más estable posible para la intervención de las agencias gubernamentales, de lo contrario se puede llegar a volver un problema no deseado teniendo que brindar apoyo a la población conciudadana, cuestión que demandaría un gran consumo de recursos y medios.

Al observar las propias experiencias, no debemos dejar de lado el trabajo realizado por las fuerzas argentinas en Haití, si bien dicha acción se realizó en el marco de una misión de paz de ONU, la configuración del escenario, el entorno y ámbito de trabajo es prácticamente el mismo en comparación con los otros casos citados; con la diversidad de situaciones, la ambigüedad e incertidumbre de no tener un enemigo perfectamente identificado, a lo que se le sumó las catástrofes naturales, reconfigurando la situación y las características del ambiente operacional. Es preciso decir, que esto demostró la versatilidad y flexibilidad con que cuentan las fuerzas argentinas para adaptarse a los cambios de situación, además de la resiliencia para sobrellevar situaciones adversas y continuar con el cumplimiento de su misión, aspectos que son necesarios desarrollar en las organizaciones de asuntos civiles. Además, de presentar un ejemplo en el que elementos de combate se deben adaptar y pasar a cumplir funciones de apoyo a la población dentro del interés de los asuntos civiles.

Otro aspecto, que podemos rescatar de los casos relatados es visualizar la importancia que tienen los elementos de asesoramiento y asistencia contribuyendo a que el comandante tenga una mejor comprensión situacional de los factores sociales, políticos, económicos y comunicacional del ambiente operacional en el que se debe operar, así también la contribución que estos elementos deben proporcionar durante el planeamiento de las operaciones, para el entendimiento e identificación de estructuras civiles críticas, cómo las operaciones a desarrollar podrán impactar en las mismas y el efecto que se produce en dichas infraestructuras, considerando las complicaciones que podrán acarrear como consecuencia. Por otro lado, lo valioso que son los elementos de ejecución de asuntos civiles, como medios de obtención de información, además de desarrollar un entorno de confianza con las autoridades civiles, población y otras organizaciones intervinientes.

Finalmente, lo expresado en este capítulo refleja con claridad la evolución del entorno, en el que operarán los elementos de asuntos civiles, además de la importancia de contar con este tipo de organización en todos los niveles de comando, ya que la variedad y volumen de actividades, sumado a que las acciones militares en mayor medida tienden a desarrollarse en los centros urbanos con mayor presencia de civiles, por ende existe mayor posibilidad que la presencia de la población incida en las operaciones o que éstas afecten a los civiles, es que se hace necesario contar con elementos de asuntos civiles perfectamente organizados y adiestrados para satisfacer las exigencias que surgen del combate o diferentes situaciones de conflicto; sin descartar su potencial empleo en situaciones de crisis o emergencia como lo demuestra la situación generada por el terremoto en Haití.

Conclusiones Finales

Habiendo concluido este proceso de análisis, podemos decir que para dar respuesta al interrogante disparador y decir cuáles son los elementos de AACC, de carácter permanente, en el nivel Gran Unidad de Batalla; antes es menester ubicarse en qué periodo se encuentra, ya que la posibilidad de contar con estos elementos varía en función si está en tiempo de no conflicto o en un contexto de conflicto.

En el primer caso, mencionamos que la GUB puede contar solamente con el elemento de AACC de asesoramiento y asistencia, formando parte del estado mayor de este comando. Este órgano responde al nivel división, y se conforma por el G a cargo, una sección que lleva estudios, organización y planes, además de una sección enlaces cívicos militares; adicionalmente dentro de esta división se debe encontrar el Oficial de Protección Civil, quien contribuye con el comandante en este tipo de operación en períodos de no conflicto; y durante el conflicto actúa bajo la órbita del área de AACC; ambos dependiendo del campo de operaciones en todo momento. Las funciones de este órgano, durante este período, se orientan a la realización de estudios, tomar previsiones, desarrollar planes y mantenerlos, relacionados a los aspectos de interés del área de acuerdo a los posibles empleos y misiones que pueda recibir la GUB; además de contribuir con la apreciación de situación que ayude a una mejor comprensión situacional al comandante y el resto de miembros del estado mayor, de los factores sociales, políticos, económicos, culturales y comunicacional del ambiente operacional. En relación a este último factor cobra alta relevancia el manejo de la comunicación a la población debido a la mediatización, facilidad y velocidad con que se propaga la información, incidiendo en la opinión pública.

Por otro lado, durante este período de no conflicto no es razonable contar con elementos de ejecución de AACC, ya que para conformar este tipo de organizaciones es necesario contar con directivas de política de AACC, emanadas desde el más alto nivel, las cuales normalmente responden a un contexto situacional, que permite determinar qué tipo y cantidad de especialistas

se requiere para afrontar las exigencias de esta área funcional. En el mejor de los casos se podrían mantener este tipo de organizaciones con los miembros de comando, servicios y comunicaciones, que presentan características genéricas. Al respecto se señala que es atribución y responsabilidad de la estrategia militar determinar la aptitud, factibilidad y aceptabilidad de mantener estas organizaciones, de manera incompleta, con la generación de capacidades militares, como así también la cantidad y calidad de especialistas de AACC que deberían estar alistados en las reservas y/o preparados para ser movilizados en la oportunidad que fueran necesarios. Por lo que, este asunto queda por fuera del nivel de decisión de una GUB, en el que centramos nuestro estudio.

En el segundo caso, y teniendo en cuenta lo mencionado en el párrafo anterior, en una situación de conflicto será la estrategia militar quien determine que elementos de AACC de ejecución realmente se conforman, los que serán puestos a disposición del nivel operacional según sus necesidades, siendo éste el que determine de acuerdo a la situación reinante o exigencias a cumplir si los elementos de AACC se despliegan en apoyo zonal o en apoyo de comando; siendo en este último caso en el que una GUB podrá contar con un elemento de AACC de ejecución, recibiendo la responsabilidad jurisdiccional en relación al área funcional. Es decir, aún en un caso de conflicto el comando de la GUB, solo contará con el elemento de AACC de asesoramiento y asistencia, no siendo parte de su decisión si cuenta o no con elementos de ejecución del área.

En otro orden de conclusiones, a lo largo del desarrollo de este trabajo pudimos observar que las características de los factores componentes de un ambiente operacional han cambiado y evolucionado, se han sumado otros factores que se diversifican y multiplican incidiendo de diferentes maneras en la situación, produciendo un entorno sumamente complejo, con mucha

incertidumbre y ambigüedad. Además, hemos visto que este tipo de entorno se genera en situaciones de conflictos armados, antes o después de los mismos, pero que también se dan debido a situaciones de otra índole, tal es el caso de las catástrofes naturales.

En relación a esto, los ejemplos desarrollados en el capítulo III, si bien se ajustan a períodos de conflicto, nos dejan como evidencia que para afrontar los problemas de este tipo, y lograr alcanzar resultados exitosos en esta área funcional, se requiere de personal excelentemente capacitado, con competencia y habilidades particulares, para integrarse a organizaciones sumamente flexibles y adaptables, con alta tolerancia a las variación de la situación, demostrando resiliencia para trabajar en un ámbito cívico militar y multiagencial.

Individuos con este tipo de características no se obtienen de manera espontánea, sino que lleva un proceso de capacitación y acumulación de experiencias, que se debe trabajar desde tiempos de no conflicto, por lo que si bien dijimos que no es razonable contar con estos elementos en este período; se sugiere idear y articular la instrucción y capacitación asistemática de estos individuos, que contribuya a mantener actualizada una línea de conocimiento en esta temática.

En función de los aspectos mencionados anteriormente, cabe señalar que es menester una revisión y actualización de la doctrina plasmada en los reglamentos militares, tanto conjuntos como específicos; que nos permita estructurar la secuencia de doctrina, y a su vez determinar las técnicas y procedimientos, que se transformen en herramientas válidas que permitan afrontar las exigencias del área funcional, considerando las variables y problemáticas de la realidad actual.

Referencias

- Brau, P. S. (2020). Las Autoridades Civiles en Manbij, Siria. El Importante papel de Asuntos Civiles para Estabilizar Ambientes no Permisivos. *Military Review*, 3-14. Obtenido de <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Edicion-Hispanoamericana/Archivos/Primer-Trimestre-2020/Las-autoridades-civiles-en-Manbij-Siria/>
- Círculo Militar. (2004). *La Primera Guerra del Siglo XX Irak 2003 - Tomo I Nivel Político, Estratégico global y militar*. Buenos Aires: Circulo Militar.
- Díaz , J. S. (2011). *Necesidad de recursos humanos y materiales en la función de AATT para apoyar una GUB, que se desempeña como coomponente terrestre, de un teatro de operaciones patagónicos*. Buenos Aires, Argentina: [TFI Licenciatura, IUE]. Obtenido de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/629>
- Ejército Argentino. (1966). *ROD 00-04 Conducción del Apoyo de Asuntos Civiles*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.
- Ejército Argentino. (07 de Julio de 1983). *Informe Oficial del Ejército Argentino Conflicto de Malvinas - Tomo I Desarrollo de los Acontecimientos*. Buenos Aires.
- Ejército Argentino. (1992). *ROB 00-01 Conducción para el Instrumento Militar Terrestre*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.
- Ejército Argentino. (1998). *ROD 70-01-I Organización y Funcionamiento de los Estados Mayores - Tomo I*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.
- Ejército Argentino. (2015). *ROB - 00-01 Conducción para las Fuerzas Terrestres*. Buenos Aires : Departamento Doctrina.
- Ejército de Chile. (2009). *MDP-40003 Compañía de Asuntos Civiles y Administración Territorial*. División Doctrina.

Ejército de Chile. (2009). *RDP-20002 Asuntos Civiles y Administración Territorial*. División Doctrina.

EMCFFAA. (2007). *RC 15-01 Asuntos Territoriales*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.

EMCFFAA. (2010). *RC 08-10 Derecho Internacional de los Conflictos Armados*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.

EMCFFAA. (2019). *RC 13-02 Protección Civil*. Buenos Aires: Departamento Doctrina.

Exército Brasileiro. (2021). EB70-MC-10.250 Proteção de Civis.

Exército Brasileiro. (2021). EB70-MC-10.251 Assuntos Civis.

Izquierdo, J. (2004). *Lecciones Aprendidas: La Guerra de Irak desde la perspectiva francesa*.

Real Instituto Elcano. Obtenido de http://realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido/lut/p/a1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfGjzOKNQ1zcA73dDQ38_YKNDRwtfN1cnf2cDf1DjfULsh0VAepxmvs!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI%2027-2004

Luzuriaga, A. (2015). *Diseño de un elemento de Asuntos Civiles de una Gran Unidad de Batalla*. Buenos Aires, Argentina: [TFI Especialización, IUE]. Obtenido de <http://www.cefadigital.edu.ar/handle/1847939/382>

Luzuriaga, A. (2016). *Las Operaciones de Estabilización: Contribución al Arte Operacional. Caso de estudio Irak 2003 - 2011*. Buenos Aires, Argentina: [TFI Especialización, UNDEF]. Obtenido de <http://cefadigital.edu.ar/handle/1847939/882>

Ministerio de Defensa Español. (2010). *Documento de Análisis del IEEE Nro 10/2010 - Lecciones Identificadas en el Conflicto de Irak*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Obtenido de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2010/DIEEEA10-2010Lecciones_Identificadas_Conflicto_Irak.pdf

- Murúa Belin, J. S. (2016). *La participación de las Fuerzas Armadas argentinas en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití y su implicancia en el marco estratégico operacional*. Buenos Aires, Argentina: [TFI Especialización. UNDEF]. Obtenido de <http://cefadigital.edu.ar/handle/1847939/885>
- Organización de las Naciones Unidas. (26 de junio de 1945). Carta de las Naciones Unidas. Obtenido de <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>
- Raza, A. A. (2020). El Orden del Caos, Actividades de Asuntos Civiles del Ejército de EUA. *Military Review*, 79-87. Obtenido de <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/Raza-el-orden-del-caos-SPA-Q2-2020.pdf>
- República Argentina . (18 de marzo de 1998). Ley 24.948. *Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires, Argentina: PEN.
- República Argentina. (13 de abril de 1988). Ley 23.554. *Ley de Defensa Nacional*. Buenos Aires, Argentina: PEN.
- República Argentina. (18 de diciembre de 1991). Ley 24.059. *Ley de Seguridad Interior*. Buenos Aires , Argentina: PEN.
- República Argentina. (15 de diciembre de 1994). Constitución de la Nación Argentina. *Texto oficial de la Constitución Nacional (Sancionada en 1853 con las reformas de los años 1860, 1866, 1898,1957 y 1994)*. Buenos Aires, Argentina: Poder Ejecutivo Nacional.
- República Argentina. (12 de junio de 2006). Decreto 727. *Reglamentación de la Ley 23.554*. Buenos Aires, Argentina: PEN.
- República Argentina. (6 de agosto de 2008). Ley 26.394. *Justicia Militar*. Buenos Aires, Argentina: PEN.
- República Argentina. (6 de julio de 2021). Decreto 457. *Directiva de Política de Defensa Nacional*. Buenos Aires, Argentina: PEN.

Tejada , C. (2008). *Apoyo Logístico al Componente Ejército del Teatro de Operaciones*. Buenos Aires: ESG Teniente General Luís María Campos.

USA ARMY. (2019). *FM 3-57 Civil Affairs Operation*. Estado Mayor. Departamento del Ejército.

Zarza , L. A. (2012). La Cooperación Cívico-Militar. *Visión Conjunta*, Fascículo N° 6 2012, pp. 34-41. Obtenido de <http://cefadigital.edu.ar/handle/1847939/62>

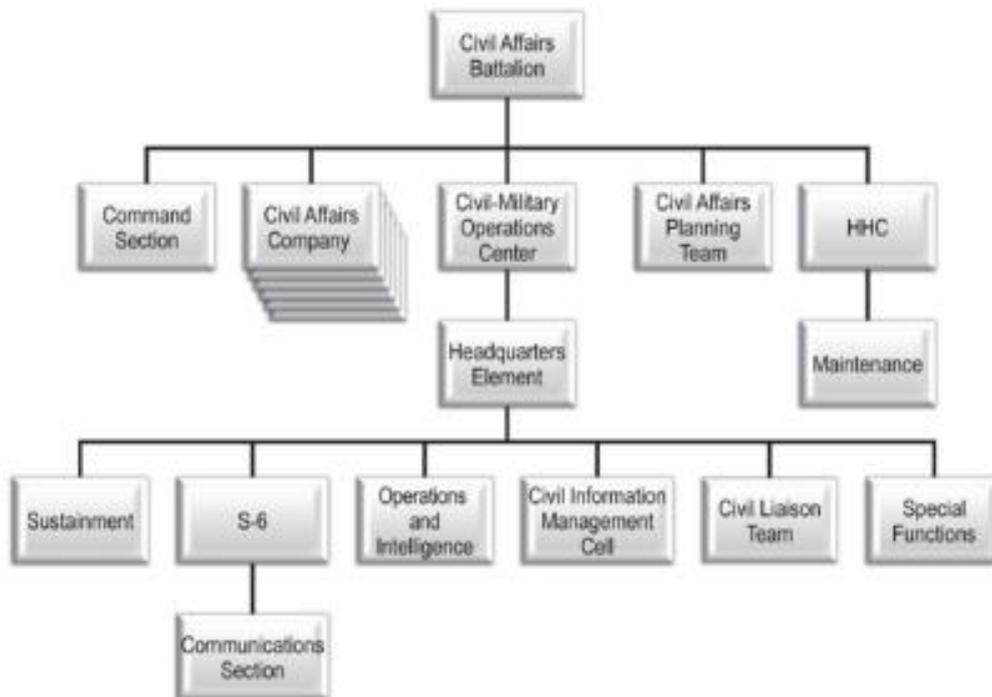
Zarza, L. A. (2016). *Manual de Logística Militar para el Componente Terrestre del Teatro de Operaciones*. Buenos Aires: ESG Teniente General Luís María Campos.

ANEXOS

Anexo 1:

Figura 1

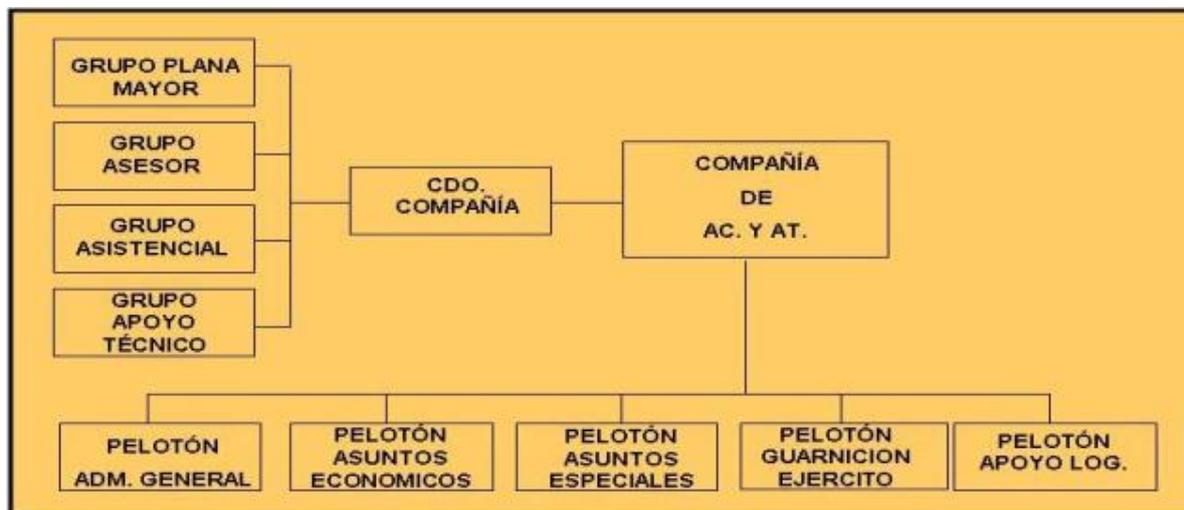
Organización del Batallón de Asuntos Civiles de EUA.



Nota: El gráfico representa la conformación y estructura del Batallón de AACC, que las fuerzas armadas de EUA mantiene con carácter permanente. Adoptado de *Civil Affairs Operations*, Luzuriaga (2015)

Anexo 2:**Figura 2**

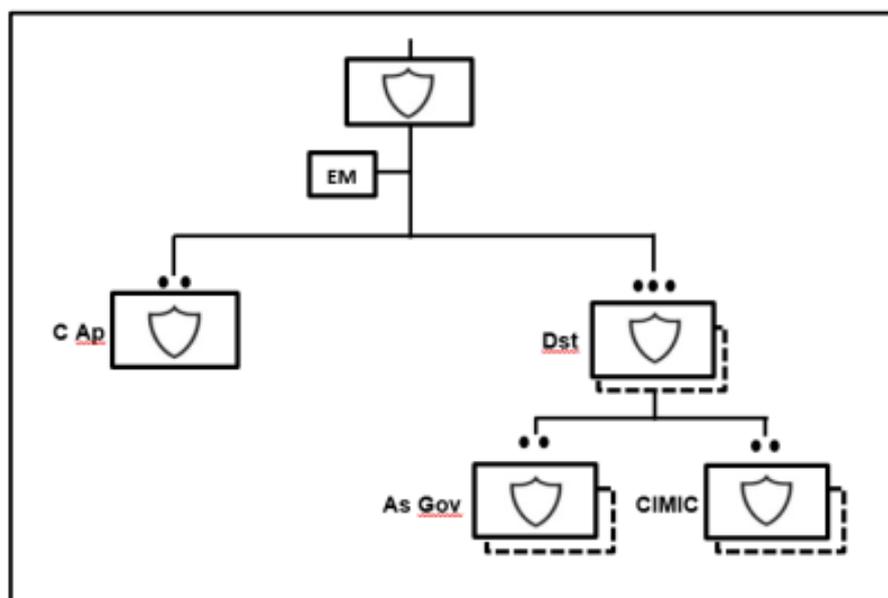
Organización de la Compañía ACAT del Ejército de Chile.



Nota: El gráfico representa la conformación y estructura de la Compañía de Asuntos Civiles y Administración Territorial, del Ejército de Chile. Adoptado de *Organización de la Compañía ACAT*, Ejército de Chile (2009).

Anexo 3:**Figura 3**

Organización de la Compañía de Asuntos Civiles del Ejército de Brasil.

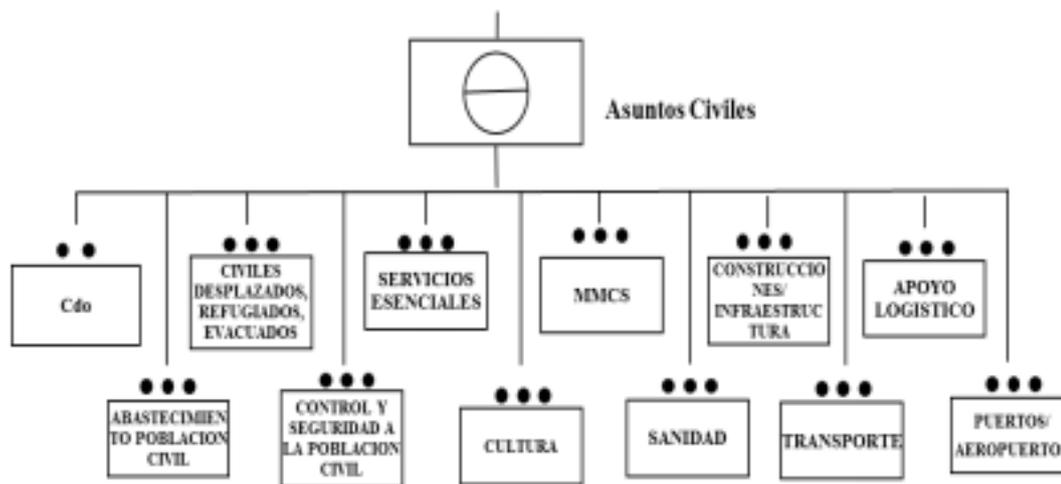


Nota: El gráfico representa la conformación y estructura de la Compañía de Asuntos Civiles, del Ejército de Brasil. Adoptado de *Organización de la Compañía de Asuntos Civiles*, Ejército Brasileiro (2021).

Anexo 4:

Figura 4

Organización de una Compañía de Asuntos Civiles.



Nota: El gráfico representa una propuesta para la conformación y estructura de la Compañía de Asuntos Civiles, para apoyar una GUB. Adoptado de *Organización de la Compañía de Asuntos Civiles*, Luzuriaga (2015).