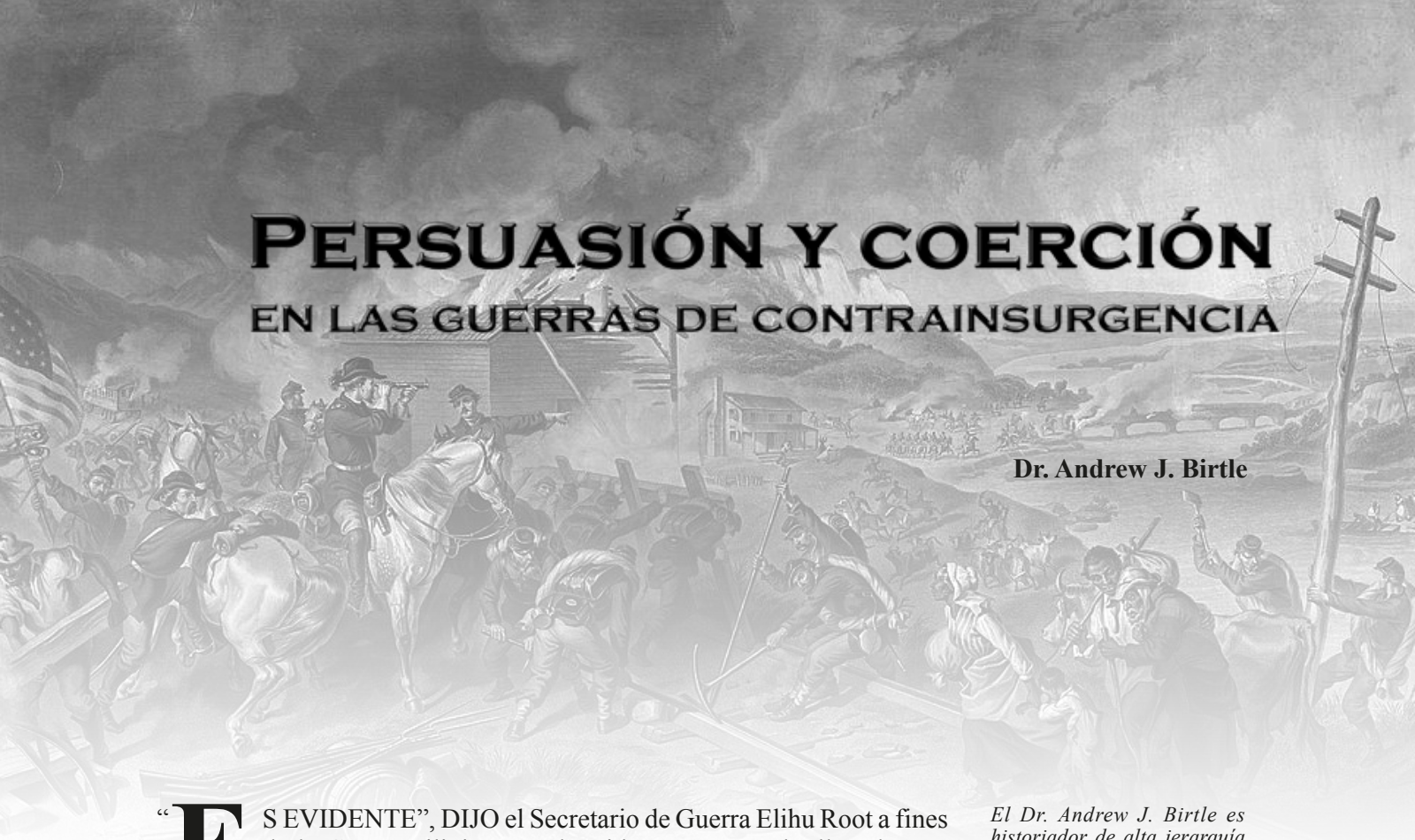
PERSUASIÓN Y COERCIÓN
EN LAS GUERRAS DE CONTRAINSURGENCIA

Dr. Andrew J. Birtle



"ES EVIDENTE", DIJO el Secretario de Guerra Elihu Root a fines de la Guerra Filipino-Estadounidense, "que se ha llevado esta insurrección a su fin, dando señales de que una guerra es algo doloroso y desesperanzador, por una parte y haciendo de la paz algo atractivo por la otra".[1] La perspectiva de Root es válida para la mayor parte de las experiencias adquiridas por el Ejército de EUA en su participación en guerras irregulares. No obstante, existe mucha confusión sobre los roles que juegan la persuasión y coerción en las rebeliones y otros conflictos internos. Luego de haber terminado el segundo estudio de dos tomos acerca de las experiencias del Ejército de EUA en la conducción de la guerra de contrainsurgencia, me gustaría investigar la relación entre la fuerza y la política, analizando tres conflictos en que el Ejército de EUA participó durante los siglos XIX y XX: la Guerra de la Rebelión (la Guerra Civil de EUA, 1861-1865), la Guerra Filipino-Estadounidense (1899-1902) y la Guerra de Vietnam (1954-1975).

El Dr. Andrew J. Birtle es historiador de alta jerarquía en el Centro de Historia Militar del Ejército de EUA. Es autor de dos publicaciones: U.S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine, 1860-1941 *y* U.S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine, 1942-1976.

La Guerra de la Rebelión

El Presidente Abraham Lincoln comprendió la importancia de los factores políticos cuando resolvió derrotar la rebelión sureña contra el gobierno de EUA. Durante las primeras etapas del conflicto, tomó una postura moderada tanto para facilitar el camino hacia la reconciliación como para apaciguar las opiniones de la población de los estados fronterizos. Evitó atacar la "institución peculiar" (la esclavitud) de los estados sureños, concedió la amnistía, conmutó condenas, puso en libertad a presos civiles y trató de restablecer la vida civil normal en las áreas ocupadas tan pronto como le fue posible. La mayoría de sus comandantes subordinados adhirieron a estas políticas, y cuando no fue así, les reprendió o destituyó.

GRABADO: Marcha del General Sherman hacia el mar, 1868.
(Alexander Hay Ritchie, grabador, Felix Octavius Carr Darley, artista; Biblioteca del Congreso de EUA).

La postura de moderación de Lincoln no persuadió a los sureños para que depongan las armas; sin embargo, con el transcurrir de tiempo, el presidente consintió en instituir medidas más severas para controlar y, si era necesario, castigar a los civiles rebeldes. Suspendió el derecho de *habeas corpus* e introdujo juramentos de fidelidad mientras sus comandantes subordinados reubicaron a la población, impusieron multas e incautaron propiedades.

El General de División William T. Sherman personificó esta metodología menos tolerante. Estimando que el gobierno "no estaba combatiendo sólo a ejércitos hostiles, sino también una población hostil", el General Sherman decidió que "debía hacer sentir la mano de hierro de la guerra tanto a ancianos y jóvenes, como a ricos y pobres".[2] Por ello, dispuso que "en los distritos y vecindarios donde el Ejército no fuese molestado, no se permitirá la destrucción de propiedad alguna; sin embargo, si las guerrillas o *bush whackers* estorban nuestra marcha, o si la población local… exterioriza de alguna manera su hostilidad, entonces los comandantes del Ejército dispondrán e impondrán una destrucción más o menos implacable, de acuerdo con el grado de hostilidad".[3] La destrucción, no asumida en forma indiscriminada sino dirigida sólo hacia los desleales, tenía como objetivo debilitar la capacidad y voluntad de los rebeldes para combatir.

El creciente uso de medidas punitivas colectivas no significaba que el Presidente Lincoln había abandonado su postura moderada. En 1863, por ejemplo, divulgó un generoso proceso a través del cual los estados rebeldes podían reincorporarse a la Unión. De igual manera, impartió la Orden General nro. 100, *Instrucciones para el gobierno de los ejércitos de los Estados Unidos en el campo*, la cual recordó a los soldados que "el objetivo final de la guerra moderna es el de reinstituir el estado de paz", y que "los hombres que se alzan en armas unos contra otros en una guerra pública no dejan de ser seres morales, siendo responsables ante los demás y ante Dios".[4] Este documento advirtió a los soldados para que respetaran los derechos individuales y de la propiedad de los civiles, así como sus costumbres sociales y creencias religiosas. De igual manera, prohibió la destrucción injustificada, el saqueo, la crueldad y la tortura. No obstante, la benevolencia no era unilateral, si la población rechazaba las

Biblioteca del Congreso de EUA

El General William T. Sherman a caballo en el Fuerte federal nro. 7, Atlanta, Georgia, 1864.

iniciativas de reconciliación, la Orden General nro. 100 permitía a los comandantes tomar medidas severas. Multas, expulsión, reubicación, encarcelación y la pena de muerte eran los castigos para los civiles que apoyaban al enemigo. La Orden General nro. 100 también autorizó a los comandantes a tomar represalias calculadas y proporcionales, no dar cuartel a aquéllos rebeldes que no lo dieron y administrar castigos sin demora a las guerrillas, espías y a los traidores.

Durante el resto de la rebelión, el Presidente Lincoln continuó ofreciendo incentivos con una mano y castigos con la otra. Sin embargo, restringió las oportunidades de paz después de emitir la Proclamación de Emancipación [de los esclavos]. Aunque la proclamación ayudó a consolidar el apoyo en el Norte y en el extranjero, distanció a los sureños al mostrar que el gobierno de EUA tenía como objetivo destruir la base socioeconómica del Sur. Después de aquel momento, no habría muchas oportunidades para llegar a un arreglo. La guerra, según [el Secretario de Estado] William H. Seward, se convirtió en un "conflicto irrefrenable". En definitiva, la fuerza de las armas y no los incentivos políticos determinaría el resultado del conflicto interno más grave en la historia norteamericana. La política continuaría jugando un importante rol de apoyo; sin embargo, el gobierno ayudó a reconciliar a los sureños de su derrota en el año 1865 al adherir a políticas moderadas tanto como les fue posible.

Este no fue el caso cuando, tras la guerra, el Congreso de EUA impulsó una funesta iniciativa

para revolucionar a la sociedad sureña. La intención del gobierno de "reconstruir" el Sur aisló a la mayoría de la población blanca de la región. Hasta el General Sherman, el defensor del uso de medidas coercitivas y la violencia durante la rebelión, sostuvo que "sin importar el cambio que deseemos con relación a los sentimientos y pensamientos de la población [en el] Sur, no podemos lograrlo por la fuerza".[5] Las bayonetas podían imponer conformidad, pero no pudieron cambiar la cultura. A medida que el gobierno y el público se cansaban de vadear las dificultades del ámbito político sureño y replegaba las tropas federales, un gobierno estatal "reconstruido" tras otro caía debido a una serie de maniobras políticas, intimidación y terror. La nación salió de la guerra civil entonces, reunida y libre de la esclavitud, pero cargada con una cultura de racismo persistente que mantendría a la población afroamericana subordinada socialmente por cien años más.

Biblioteca del Congreso de EUA

La Batalla de Quingua, Islas Filipinas, 1899.

La Guerra Filipino-Estadounidense

Treinta años después del término de la Reconstrucción, el Presidente William McKinley enfrentó una insurgencia cuando las Filipinas rechazaron aceptar el dominio norteamericano tras la Guerra Hispano-americana. McKinley, consciente del nivel de desconfianza de los filipinos respecto de las intenciones norteamericanas, prometió a la población filipina "una asimilación benevolente", instruyendo al comandante en las islas, General de División Elwell S. Otis, para hacer el mayor esfuerzo por "ganar la confianza, el respeto y la admiración de la población".[6] El General Otis acató la orden, pero tal como ocurrió durante la guerra civil norteamericana, el deseo de independencia de los líderes regionales fue incompatible con el empeño del gobierno de EUA de imponer una autoridad colonial. El estallido de la violencia fue el resultado inevitable.

Los Estados Unidos emplearon medidas políticas a gran escala, durante el conflicto resultante. Se efectuaron negociaciones con los líderes filipinos, se ofrecieron condiciones de amnistía muy generosas y se establecieron gobiernos civiles, primero a nivel de localidades y luego en los niveles provinciales y "nacionales". Se construyeron escuelas y se les dotó con personal; se participó en el desarrollo de obras públicas y se impusieron otras medidas progresivas diseñadas para mejorar las instituciones gubernamentales. Los oficiales instruyeron a sus tropas a través del archipiélago, para que se comportaran en buena forma y respetaran las normas culturales, de tal manera de no aislar al hombre de la calle. El General de Brigada J. Franklin Bell resumió la política norteamericana cuando recordó a sus subordinados que—

> "Un gobierno que sólo emplea la fuerza no puede ser admisible para los norteamericanos. Es deseable que un gobierno sea creado en el momento en que se sustente en la voluntad de los gobernados. Ello se puede lograr satisfactoriamente solo a través de la obtención y retención de la buena voluntad de

la población… Nuestra política fue formulada originalmente con el fin de prevenir que naciera un rencor y odio imperecedero. Esta política nos ha brindado el respeto y la aprobación de la inmensa mayoría de la comunidad más inteligente e influyente. No podemos perder su apoyo adoptando ahora medidas que pudiesen ser necesarias para reprimir a los rivales irreconciliables y a los rebeldes".[7]

Esta metodología ayudó a obtener el reconocimiento del dominio norteamericano y a dividir a la insurgencia—tanto así que algunas áreas no opusieron mucha resistencia. Sin embargo, la persuasión y benevolencia no fueron suficientes para poner fin a la guerra por sí solas. Una de las razones fue el hecho de qué las iniciativas impulsadas por los norteamericanos, tales como la creación de más instituciones democráticas o de modernas prácticas sanitarias, tenían poco impacto en el hombre de la calle o violaban las normas culturales. Un factor más siniestro fue el empleo de tácticas terroristas por parte de los insurgentes para mantener a la población a raya. Tal como admitió el General de Brigada Samuel S. Sumner, "Nada de lo que podamos ofrecer en términos de paz ni prosperidad puede superar al temor del asesinato, el cual es ejecutado con implacable energía en contra de cualquiera que apoye o de información al gobierno".[8]

Finalmente, existía un núcleo duro de rebeldes resueltos a continuar combatiendo hasta que fueran obligados a rendirse. A menos que el Ejército pudiese sobreponerse a estos elementos, la pacificación sería imparcial en el mejor de los casos e imposible en el peor de ellos. Por eso, las acciones militares adoptadas para derrotar al enemigo en el campo de batalla, las actividades policiacas llevadas a cabo para proteger a la población contra la intimidación y para castigar a los culpables de conducta criminal, así como las medidas coercitivas dirigidas a separar a los insurgentes de sus fuentes de apoyo y a imponer el control sobre la población resultaron tan esenciales como lo fueron durante la Guerra Civil norteamericana. Cuando la insurgencia filipina se agravó, el Ejército de EUA hizo lo que había hecho durante la Guerra de la Rebelión—recurrió progresivamente a medidas más severas.

Las acciones tomadas por el General Bell reflejaron el cambio de política. Actuando bajo la premisa de la Orden General nro. 100 en el sentido que "una guerra breve y severa produce menos pérdidas y sufrimiento que una guerra compasiva prolongada por tiempo indefinido", las tropas del General Bell concentraron a la gente en campamentos de detención, impusieron multas y quemaron con impunidad como para mantener "a la población en estado de ansiedad y temor hasta el punto que el vivir bajo estas condiciones pronto llegará a ser insoportable".[9] Los resultados a veces fueron desagradables. Se cometieron excesos, pero la metodología del General Bell fue decisiva para derrotar a la insurgencia. Además, igual que en la Guerra Civil norteamericana, cuando el enemigo no pudo aguantar más el nivel de sufrimiento provocado por el conflicto, las políticas benevolentes de EUA jugaron un rol importante, ayudando a los insurgentes a resignarse a su derrota.

Por ende, el Ejército norteamericano ganó la guerra en las Filipinas al seguir los preceptos de la Orden General nro. 100 y el ejemplo del General Sherman, incitando a algunos insurgentes a rendirse mientras sometía a los demás a base de golpes.

Por ende, el Ejército norteamericano ganó la guerra en las Filipinas al seguir los preceptos de la Orden General nro. 100 y el ejemplo del General Sherman, incitando a algunos insurgentes a rendirse mientras sometía a los demás a base de golpes.

Intervalo doctrinario

Pasarían casi cincuenta años después de la Guerra Filipino-Estadounidense, antes que el Ejército publicara la doctrina oficial para ejecutar la guerra de contrainsurgencia. La emisión del Manual de Campaña (*FM*) 31-20, *Operations Against Guerrilla Forces*, en febrero de 1951 marcó un hito importante, pero uno que provino lógicamente de la Orden General nro. 100 de 1863. Por una parte, el manual alertó a los lectores sobre

el hecho de que las guerrillas dependen de los civiles para su sobrevivencia; consecuentemente, pidió a los contrainsurgentes que elaboraran un plan político-militar integral. Tal tomo aclaró el manual, el plan necesita incorporar "un análisis detallado de país, las características nacionales así como las costumbres, creencias, inquietudes, esperanzas y deseos de la población". Esto debido a que "las políticas administrativas, económicas, militares y políticas, inteligentemente concebidas, prudentemente ejecutadas y apoyadas por una propaganda apropiada minimizarán la posibilidad de un movimiento masivo de resistencia". A la inversa, "un plan global mal concebido y pobremente ejecutado puede volver a la población contra una fuerza de ocupación".[10] De igual manera, el manual advirtió que—

> El aislamiento de las fuerzas guerrilleras de la población civil puede verse muy influenciado por el trato dado a los civiles. En todas partes existen personas que desean paz y tranquilidad. Se debe cultivar con cuidado la población que se muestra amable y cooperativa. La noticia de un buen trato se difunde con rapidez y constituye un factor importante para establecer confianza y relaciones amigables entre la población civil y nuestras fuerzas militares. Se debe incitar a la población a unirse para resistir la extorción y amenazas de las guerrillas y los que cooperan son protegidos. Se instituye y hace cumplir estrictamente el orden público. Se debe promover la tranquilidad incentivando a la población a que reanuden sus actividades normales. La inactividad y el desempleo son peligrosos. Se debe aplicar inteligente y prudentemente restricciones al movimiento de los civiles. La libertad de culto debe estar garantizada. Se debe proporcionar artículos de primera necesidad tales como víveres, refugio y vestuario. Se debe prohibir las acciones tiránicas por parte de nuestras fuerzas o del gobierno local.[11]

La persuasión y consideraciones políticas, por ende, formaron parte integral de la nueva doctrina del Ejército, pero, como en el pasado, la coerción también jugó un papel fundamental. Por eso, el manual señaló que—

> En las áreas donde la población civil es hostil a nuestros objetivos y resiste obstinadamente los esfuerzos de pacificación, se debe tomar medidas administrativas severas y una acción militar agresiva para tomar el control de la situación. Un trato firme e imparcial desde el principio propenderá a minimizar el grado de agresividad de la población. Se debe coordinar estrechamente estas medidas con una acción militar agresiva con el fin de aislar a las guerrillas de la población civil y el apoyo aliado, para luego destruirlas.[12]

El *FM* hizo eco de la Orden General nro. 100 permitiendo a las fuerzas del gobierno tomar duras acciones contra los insurgentes y a los civiles que los apoyaran. Entre otras dichas medidas contemplaron la restricción en el movimiento de personas y bienes, toma de rehenes, imposición de castigos y represalias, aun cuando el manual advertía que las fuerzas de seguridad deberían tener el cuidado de seleccionar como blancos sólo a los culpables.[13] Los manuales subsiguientes atenuaron el tono punitivo mientras a la vez destacaban la importancia de programas positivos para ganar los corazones y las mentes de una población inquieta. No obstante, la persuasión y coerción continuaron inexorablemente ligadas a la doctrina norteamericana puesto que, en las palabras del Estado Mayor Conjunto, "El logro de progresos económicos y políticos depende de una seguridad interna razonable, y la seguridad interna no puede ser eficaz permanentemente sin la implementación de acciones no militares".[14] Durante los años 60, el Ejército se esforzó en inculcar esta doctrina dual a través de programas de educación y adiestramiento en todos los niveles.

La Guerra de Vietnam

Este era el estado de la situación cuando el Ejército de EUA entró en la Guerra con Vietnam. El nuevo conflicto se diferenciaba en muchos sentidos importantes respecto de la Guerra Filipino-Estadounidense y la Guerra de la Rebelión. En primer lugar, las dos insurrecciones anteriores habían sido prioritariamente movimientos conservadores de independencia, en los cuales los rebeldes querían preservar sus sociedades en lugar de cambiarlas. La Guerra de Vietnam, sin embargo, incorporó los aspectos de una lucha revolucionaria de clases. Esto, en combinación con la naturaleza altamente organizada y conspiradora del

Partido Comunista, hizo imposible encontrar soluciones aceptables a través de una reforma o de acuerdos.

En segundo lugar, el conflicto no fue sólo interno sino una guerra internacional en la cual

…resulta imposible esperar que una misión militar norteamericana logre el éxito a menos que la nación interesada sea capaz de realizar sus funciones gubernamentales con eficacia

la oposición local hacia Vietnam del Sur [los vietcong] estaba organizada, controlada, abastecida y reforzada por un poder extranjero que no tenía como objetivo el de abordar las reivindicaciones sociales, sino conquistar el Sur e incorporarlo dentro de su territorio. La "insurgencia" de hecho fue erigida por Vietnam del Norte y con el tiempo, fue ejecutada progresivamente por soldados regulares norvietnamitas. Consecuentemente, aunque se lograse un éxito total en restaurar las causas internas que generaron el malestar popular, no se podía garantizar la paz ni la supervivencia de Vietnam del Sur.

Una última diferencia clave entre la Guerra de Vietnam y los dos conflictos anteriores fue el hecho de que no se llevó a cabo en territorio norteamericano sino en un país extranjero y soberano, cuyo gobierno débil, corrupto y a menudo obstinado, los Estados Unidos podían en ocasiones influenciar pero nunca controlar. Algo que resulta difícil bajo las mejores circunstancias—formular y efectuar un esfuerzo político-militar integrado—se convirtió en una tarea titánica.

Desde que EUA inició su participación en Vietnam, los soldados norteamericanos representaron que la acción política era un factor clave en el esfuerzo de contrainsurgencia. En el año 1954, por ejemplo, el JEM del Ejercito norteamericano, General Matthew B. Ridgway, recomendó que se debería considerar "la existencia de un gobierno civil fuerte, estable y capaz de ejercer el control sobre su territorio" como una condición previa antes de proporcionar asistencia militar a los survietnamitas puesto que "resulta imposible esperar que una misión militar norteamericana logre el éxito a menos que la nación interesada sea capaz de realizar sus funciones gubernamentales con eficacia".[15] El año siguiente, el representante de mayor jerarquía de las Fuerzas Armadas de EUA en Vietnam del Sur, Teniente General Samuel T. Williams, advirtió a los líderes survietnamitas que "la realización de operaciones militares por sí solas no eran suficientes para lograr el éxito", y que las acciones militares deben ser conducidas "en armonía con… las políticas psicológicas, económicas y políticas".[16] Cada uno de los comandantes norteamericanos de mayor jerarquía en Vietnam del Sur, posteriores al Teniente General Williams, reiteraron dicha advertencia., En conjunto con el cuerpo diplomático norteamericano, los soldados norteamericanos ejercieron presión sobre los survietnamitas para que implantaran reformas socioeconómicas, políticas y administrativas con el objetivo de fortalecer la posición del gobierno ante la población y reducir el apoyo a los insurgentes. Estos principios, sin embargo, resultaron más fáciles de entender que de poner en práctica, dadas las complejidades de la burocracia norteamericana, la política vietnamita y las fortalezas políticas y militares del enemigo. Mientras tanto, EUA tomó todas las acciones unilaterales que le fue posible, suministrando millones de dólares a una amplia gama de programas de ayuda y de desarrollo, además de ejecutar un sinnúmero de acciones cívicas, desde proporcionar tratamiento médico gratis hasta la construcción de escuelas y perforación de pozos.

Así como en las guerras anteriores, estas acciones tuvieron impactos positivos, pero no podían ganar el conflicto. Conceptos erróneos, ejecución deficiente, riñas burocráticas, escasez de recursos y otros impedimentos políticos contribuyeron a resultados decepcionantes. Igualmente importante, sin embargo, fue el hecho de que los Estados Unidos se crearon expectativas poco realistas acerca de lo que la acción política podía lograr, dadas las condiciones en Vietnam. En las palabras de un informe elaborado por el Ejército de EUA en 1966—

> "Los programas socioeconómicos deben estar estrechamente ligados al ritmo del esfuerzo de seguridad. Los esfuerzos para ganar

la lealtad de la población o para persuadirla de que se alce en armas contra el hostigamiento de los vietcong mediante la provisión de artículos de consumo o servicios, sin tener garantías razonables de una seguridad física continua son invitaciones al fracaso. Un concepto inicial de ayuda norteamericano apoyó buenas obras socioeconómicas, las que por sí solas y antecediendo al establecimiento de seguridad, se esperaba que estimularan a los campesinos a comprometerse militarmente contra los vietcong. Los programas efectuados bajo este concepto culminaron en un completo fracaso: nunca se ha visto que los sacos de trigo hayan provocado la muerte a un insurgente".[17]

Los norteamericanos redescubrieron en Vietnam las experiencias adquiridas por sus antepasados durante la Guerra de la Rebelión y la Guerra Filipina-Estadounidense, y lo que la doctrina del Ejército de EUA había citado—las medidas políticas y militares eran igualmente importantes y debían coordinarse cuidadosamente para lograr un impacto positivo. Además, hasta que las fuerzas de seguridad pudieran proteger a la población contra la intimidación y el control de los insurgentes, nada significativo se podría esperar de los programas políticos diseñados para separar a la población de la insurgencia. Si el gobierno alcanzara una ventaja en términos militares, mostrar benevolencia podría de hecho persuadir a las guerrillas a rendirse y a los civiles a aliarse abiertamente con los vencedores. Como en el sur de los Estados Unidos y en las Filipinas, por ende, una aplicación exitosa de la fuerza militar y la imposición de medidas restrictivas serían esenciales para el éxito. Puesto que a mediados del año 1966 el enemigo tenía disponible una tropa de aproximadamente un cuarto de millón de hombres, entre guerrillas y personal de los cuadros, al interior y en los alrededores de Vietnam del Sur, las fuerzas aliadas enfrentaron el desafío abrumador de mantener el control sobre el enemigo mientras se proporcionaba el nivel de seguridad necesario para persuadir a la población ya sea de apoyar al gobierno o detener su ayuda al enemigo.

Foto VA001161, 1970, colección de fotos de Douglas Pike, el Archivo de Vietnam, la Universidad Tecnológica de Texas.

"Hemos completado nuestro proyecto, ahora unamos nuestras manos para mantenerlo y protegerlo", dice el letrero construido por aldeanos después de que el gobierno expulsó a los insurgentes comunistas de su área (en Vietnam, 1970).

Las victorias militares sobre las fuerzas enemigas en 1968 brindaron finalmente a los aliados la oportunidad que requerían para avanzar en sus esfuerzos de pacificación. Ayudados por un esfuerzo revitalizado del gobierno de Vietnam del Sur, un sistema mejorado de coordinación política-militar a través de la Oficina de Apoyo al Desarrollo Revolucionario y de Operaciones Civiles (*CORDS*) recientemente creada y la mayor concentración militar y paramilitar de efectivos y equipo impulsada por la importación de inmensas cantidades de pertrechos bélicos adicionales, los aliados fueron capaces de extender significativamente su influencia a través del territorio. Los programas de persuasión, de desarrollo y de movilización política jugaron un rol importante, pero tal como concluyó un grupo de estudio del Consejo de Seguridad Nacional el año 1970, el "apoyo público tiende a *seguir* más que a liderar el control. La mayor parte de la población rural no se compromete enérgicamente con ningún bando y acepta el gobierno de cualquiera que parezca estar ganando".[18] (Énfasis agregado.)

Aunque el logro de progresos políticos era tanto deseable como necesario para solidificar el terreno ganado por parte del gobierno, el grupo reconoció que las mejoras se alcanzaron sólo cuando "los aliados fueron claramente capaces de llevar la ventaja en la guerra librada con las fuerzas más importantes, destruyendo, dispersando o haciendo retroceder a las unidades enemigas de mayor magnitud".[19] Esto no fue sorpresa para *CORDS*, la cual dedicó lo mejor de su personal, actividades y fondos para los esfuerzos de seguridad y de inteligencia con la finalidad de proteger y ejercer control sobre la población en lugar de desarrollar programas para mejorar la situación socioeconómica. La reubicación de la población y la adopción de medidas policíacas para limitar el movimiento de las personas y bienes, contribuyeron de igual manera al debilitamiento del vietcong.

El gobierno de Vietnam del Sur habría sido mucho más fuerte si hubiese sido capaz de ganar el apoyo del pueblo por medio de la persuasión más que por la coerción; pero las condiciones políticas, sociales y de seguridad en el país hicieron problemático alcanzar tal logro. Más aun, se alcanzó tantos progresos que el gobierno del Sur podría haber superado la insurgencia de no ser por la determinación implacable de los norvietnamitas de conquistar el Sur. Dada la actitud del Norte, Vietnam del Sur tendría que vivir o morir siempre empuñando la espada. Incluso si hubiese logrado ganar completamente el apoyo de su pueblo, Vietnam del Sur sólo podría haber sobrevivido si hubiese tenido su propio y suficiente poderío militar o el respaldo militar directo de los Estados Unidos. Sin ellos, sucumbió fácilmente ante los norvietnamitas en 1975.

Zanahorias y palos

Este breve análisis de las experiencias adquiridas por EUA en la conducción de conflictos internos ha demostrado que el gobierno y el Ejército norteamericano han empleado siempre una combinación de medidas positivas y negativas para reprimir las rebeliones. Causando gran frustración tanto a teóricos como a practicantes, la historia ha mostrado que no existe ninguna fórmula sencilla para combinar estos ingredientes esenciales pero volátiles. Más bien, la guerra de contrainsurgencia ha demostrado más que ver con el sortilegio que con la ciencia, donde cada situación ha exigido distintas proporciones de dichos ingredientes, según la naturaleza social, política, cultural y militar del conflicto.

Pese a esta realidad, las personas que escriben de la guerra de contrainsurgencia en su mayoría ponen énfasis en el extraordinario rol que juegan las consideraciones políticas en la toma de decisiones, las que en los conflictos convencionales son básicamente administrativas, técnicas o militares. Esto es entendible, pero puede llegar a ser contraproducente cuando se lleva a los extremos. Con demasiada frecuencia, se reduce la naturaleza compleja de la contrainsurgencia a lemas proclamando que las consideraciones políticas priman, que el desarrollo de las naciones es una estrategia viable para ganar las guerras y que el único camino hacia la victoria es el de ganar "los corazones y las mentes" de la población. Así como muchos clichés, estos favorecen una verdad a costa de otra.

Existen muchas razones de por qué tales lemas tienden a ocultar más que a iluminar. En primer lugar, las muletillas simplistas no expresan la realidad de que algunas diferencias políticas son irreconciliables—la cual, por supuesto, puede

explicar el por qué las partes en una disputa han recurrido a las armas en primera instancia. Tampoco ayudan a los formuladores de la política a abrirse paso por el sinnúmero de consideraciones políticas implícitas en cualquier conflicto interno. Así como las preocupaciones políticas y militares serán en ocasiones contrarias, entonces también se deberá seleccionar alternativas entre imperativos políticos opuestos.

Lemas tales como "ganar los corazones y las mentes" también pueden producir malentendidos, haciendo creer que las operaciones de contrainsurgencia son concursos de popularidad. A veces, la adopción de medidas impopulares, tales como la reubicación de civiles por parte del Ejército de EUA durante la Guerra Filipina-Estadounidense, puede resultar necesaria. Del mismo modo, la adopción de medidas plausibles, tales como la liberación de una clase previamente reprimida, pueden incitar la resistencia de las élites nacionales tradicionales, mientras promueven la implementación de reformas democráticas, como lo hizo EUA en Vietnam, puede repercutir aumentando la inestabilidad.

Además, los clichés cuyo propósito es destacar la importancia de la política, pueden crear expectativas poco realistas entre la población norteamericana, que sólo servirán para obstaculizar la capacidad del gobierno norteamericano de resolver las insurgencias con éxito. Existe la tendencia de muchos norteamericanos, por ejemplo, a creer que el capitalismo económico y la democracia política son soluciones garantizadas para la resolución de conflictos internos. Esta creencia, reflejo de nuestra cultura, siempre ha existido, pero se propagó masivamente en la década de los 60 cuando el teórico de desarrollo nacional y de contrainsurgencia Walt W. Rostrow planteó que el sediento de una vida más prospera produjo una "revolución de expectativas crecientes" que estaba induciendo a la personas a la rebelión en las áreas menos prósperas del mundo.[20] El Embajador Ellsworth Bunker dejó en evidencia esta filosofía cuando indicó al Primer Ministro survietnamita Nguyen Cao Ky que "el Pueblo poco a poco están aproximándose al comunismo porque son pobres. Si se regala al Pueblo todo lo que quiere—televisiones, automóviles y otras cosas—nadie se pasará al comunismo".[21] El discurso resultó simplista. La economía y el materialismo no eran tan deterministas como muchos habían pensado e incluso Rostow admitió con el tiempo que "en cuanto a la conexión entre el desarrollo económico y el surgimiento de democracias políticas estables, retrospectivamente, podemos haber sido demasiado optimistas".[22]

Se han creado expectativas poco realistas, en el ámbito político, sobre el poder de generar cambios materiales. Tal como advirtió el historiador Daniel Boorstin en el año 1953, "Si dependemos de 'la filosofía de la democracia norteamericana', como una arma en la lucha ideológica mundial, estamos dependiendo de una arma que puede culminar siendo un fracaso". Esto se debía a que las instituciones democráticas "se cultivan al aire libre en una clima particular y no pueden ser llevadas a todas partes en macetas".[23] La experiencia ha demostrado la veracidad de la observación de Boorstin, puesto que muchos norteamericanos dedicados al desarrollo de naciones han presenciado con frecuencia el trasplante de instituciones norteamericanas a tierras infecundas y climas inhóspitos de países extranjeros. Los teóricos de contrainsurgencia y de desarrollo nacional han ignorado con demasiada frecuencia esta realidad y han caído en la trampa culturalmente insensible de tratar de transformar radicalmente a las sociedades extranjeras—una tarea que en el mejor de los casos es muy difícil, si es en verdad posible. Tal camino puede también ofender al mismo país que queremos ayudar, como ocurrió a menudo en Vietnam. Los líderes norteamericanos debieron haberse adherido a la advertencia del diplomático George Kennan, que observó en el año 1954 que "hasta la benevolencia, dirigida hacia un pueblo extranjero, representa una forma de intervención en sus asuntos internos y siempre recibe una acogida parcial, en el mejor de los casos".[24]

En las tres guerras mencionadas en este artículo, el gobierno de EUA menospreció los desafíos impuestos por las rebeliones y sobreestimó el impacto que tendrían las políticas moderadas y las acciones persuasivas para sofocarlas. El optimismo inicial cedió protagonismo con el tiempo al desencanto del público norteamericano así como a un cálculo más sensato por parte de los soldados y estadistas de la nación. Estas y otras experiencias llevaron al autor y veterano de la Guerra de Vietnam, Teniente Coronel (R)

Boyd T. Bashore, a la triste conclusión en 1968 de que los éxitos en las guerras internas "parecen haber sido logrados eficazmente, con frecuencia, por la adopción de medidas militares y policiacas integrales y no tratando de imponer la libertad con acciones endebles desde arriba hacia abajo… El pueblo de una nación bajo ataque debe aceptar la disciplina y posponer o abandonar gran parte de los derechos y privilegios que podemos apreciar mucho en nuestra democracia. Esta realidad, tan ingrata como parezca, debe ser completamente entendida. Una doctrina de contrainsurgencia que no toma en cuenta la primacía de las fuerzas militares para proporcionar seguridad está condenada al fracaso".[25]

La realidad, por supuesto, es que la política y la fuerza están inextricablemente vinculadas en una relación dinámica y simbiótica, y *ambas* son necesarias para ganar. El mayor desafío es el de descubrir la debida mezcla para cada situación particular—una fórmula que puede ser distinta de alguna utilizada en otro momento o lugar, incluso en el mismo conflicto. Lemas como "la política prima" son útiles si nos hacen recordar que en las operaciones de contrainsurgencia así como en todas las formas de guerra, los medios militares deben subordinarse a los fines políticos, y que la política y el arte de la persuasión juegan un rol vital para ejecutar y resolver los conflictos internos. Son menos útiles si nos llevan a la creencia errónea de que las consideraciones políticas deben superar a las preocupaciones militares y de seguridad en todo momento, que la coerción es antitética para alcanzar el éxito o que debemos esforzarnos mucho en convertir a una sociedad que está en dificultades en un vivo retrato de la nuestra.

Hace casi cien años, el Teniente Coronel Robert L. Bullard, escribiendo sus experiencias en las Filipinas y Cuba, recordó a sus camaradas que la pacificación "no es el mero empleo de la fuerza, sino una mezcla prudente de fuerza y persuasión, de severidad y de moderación… y esta complejidad es lo que hace difícil la pacificación".[26] Escribió que las políticas benevolentes diseñadas para ganar "la adhesión de los gobernados" eran esenciales. La represión por sí sola era incompatible con el carácter norteamericano. Sin embargo, las medidas coercitivas y fuertes eran igualmente necesarias, puesto que "sin ellas la pacificación es imposible". Aunque nuestros deseos sean contrarios, la realidad, como destacó el Teniente Coronel Bullard, es que "cuando el Pueblo realmente se ha subordinado, la persuasión ha prevalecido sólo cuando ha sido respaldada por una fuerza adecuada para hacerla cumplir".[27] La advertencia de Bullard no hace el enigma de la contrainsurgencia más fácil de solucionar, pero lo ignoramos por nuestra cuenta y riesgo.***MR***

NOTAS

1. W. Cameron Forbes, *The Philippine Islands*, dos libros (Nueva York: Houghton Mifflin, 1928), tomo 1, pág. 107.

2. Andrew J. Birtle, *U. S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine, 1860- 1941* (Washington, DC: Centro de Historia Militar del Ejército de EUA (*CMH*, 1998), págs. 36- 37.

3. *Ibíd.*, pág. 39.

4. Richard S. Hartigan, *Lieber's Code and the Law of War* (Chicago: Precedent, 1983), pág. 48 (2ª cita), pág. 50 (1ª cita).

5. Birtle, pág. 57.

6. Departamento de la Guerra de EUA, *Correspondence Relating to the War with Spain*, dos libros (Washington, DC: Oficina de Imprenta Federal [*GPO*], 1902), tomo 2, pág. 859 (1ª cita); Birtle, pág. 119 (2ª cita).

7. John M. Gates, *Schoolbooks and Krags* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1973), pág. 215.

8. Birtle, págs. 124- 25.

9. *Ibíd.*, pág. 134.

10. Manual de Campaña del Ejército de EUA 31- 20, *Operations Against Guerrilla Forces* (Washington, DC: *GPO*, febrero de 1951), págs. 61, 63 (las primeras dos citas) y 64 (la última cita).

11. *Ibíd.*, pág. 71.

12. *Ibíd.*, pág. 72.

13. *Ibíd.*, págs. 20, 61, 84-85, 99.

14. Andrew J. Birtle, *U. S. Army Counterinsurgency and Contingency Operations Doctrine, 1942- 1976* (Washington, D. C.: *CMH*, 2006), pág. 237.

15. Ronald H. Spector, *Advice and Support: The Early Years, 1941- 1960, United States Army in Vietnam* (Washington, D. C.: *CMH*, 1983), pág. 224.

16. Departamento de Estado de EUA, *Foreign Relations of the United States, 1955- 1957, Vietnam* (Washington, DC: *GPO*, 1985), pág. 608.

17. Informe elaborado por la Oficina del Jefe Suplente del Estado Mayor de Operaciones Militares, marzo de 1966 "A Program for the Pacification and Long-Term Development of South Vietnam (*PROVN*)", págs. 4-14, Biblioteca del Pentágono, Arlington, Virginia.

18. Informe elaborado por El Grupo de Estudio Especial de Vietnam, 13 de mayo de 1970, "The Situation in the Countryside", 27, Carpetas de históricos, *CMH*.

19. *Ibíd.*, págs.10, 28- 30; Informe elaborado por el Grupo de Estudio Especial de Vietnam, 10 de enero de 1970, "The Situation in the Countryside", pág. 2 (cita), págs. 3, 7, 89-96, Carpetas de históricos, *CMH*.

20. Birtle, *Counterinsurgency Doctrine, 1942- 1976*, pág. 164.

21. John DePauw y George Luz, eds., *Winning the Peace: The Strategic Implications of Military Civic Action* (Carlisle Barracks, Pensilvania: Instituto de Estudios Estrategicos, 1990), pág. 143.

22. Walt W. Rostow, *Eisenhower, Kennedy, and Foreign Aid: Ideas and Actions* (Austin: University of Texas Press, 1985), pág. 50.

23. Birtle, *Counterinsurgency Doctrine, 1942- 1976*, pág. 346.

24. *Ibíd.*, pág. 349.

25. Boyd T. Bashore, "The Parallel Hierarchies", 2ª parte, *Infantry* 58 (julio-agosto de 1968): pág. 11.

26. Robert L. Bullard, "Military Pacification", *Journal of the Military Service Institution of the United States*, tomo 46 (enero-febrero de 1910): págs. 4- 5.

27. *Ibíd.*, págs. 5 (1ª cita), 17 (2ª cita) y 18 (3ª cita).