

# Capital político e intereses personales: La economía del poder en los países derrotados

Teniente Coronel Erik Claessen, hijo, Ejército belga

**S**EGÚN EL MANUAL de Campaña (FM) 3-07, *Stability Operations* (operaciones de estabilización), la “situación maleable que resulta tras un conflicto, un desastre o una pugna interna, ofrece a la fuerza de estabilización la mejor oportunidad para tomar, retener y aprovechar una iniciativa”.<sup>1</sup> Si bien esto es totalmente correcto, tal oportunidad no se presenta exclusivamente para las fuerzas de estabilización. Otros también pueden aprovecharla. La eliminación de restricciones tras la caída de un régimen lleva a todo tipo de actividades delictivas oportunistas como saqueos, venganzas, robos, secuestros y maltratos de índole sexual. Si bien los delincuentes empeoran considerablemente las condiciones de vida de la población, el papel que desempeñan en los operativos de estabilización es secundario. Crean mayormente un deseo mayor de protección. En términos sencillos, las personas empiezan a buscar estructuras que puedan brindarles seguridad, soluciones a los problemas urgentes y esperanza para un futuro mejor. Los ejércitos, las organizaciones humanitarias, las milicias, los grupos de sociedad civil y los movimientos de resistencia crean tales estructuras al aprovechar las oportunidades derivadas de la situación maleable. Como tales, se convierten en los actores principales de las operaciones de estabilización.

Sin embargo, el resultado de las operaciones de estabilización no se determina a través de una batalla decisiva. Los actores principales compiten entre sí en una economía de poder en la que el apoyo popular desempeña el valor de divisa. Por lo tanto, la pregunta principal es: ¿De qué manera encajarán las operaciones de estabilización occidentales con los planes y las acciones de los demás actores? No debemos presuponer que los

adversarios potenciales no están organizados o que, de alguna manera, carecen de la capacidad de llevar a cabo operaciones complejas. Las poblaciones sometidas, los grupos de diáspora, los extremistas políticos o los fundamentalistas religiosos podrían considerar la ruptura del contrato social existente como la oportunidad que durante tanto tiempo habían esperado, para concretar su visión y fomentar sus intereses. Ante la presencia de las fuerzas de estabilización tras la caída del régimen, los actores locales disponen de dos estrategias básicas: la colaboración o la insurrección. La primera no es menos peligrosa que la segunda, y la combinación de ambas en una zona de conflicto podría convertirse en toda una pesadilla.

## Un enigma

Los operativos de estabilización han sido siempre un enigma. La participación militar occidental fluctúa entre cientos y cientos de miles de soldados. Los métodos que se emplean varían desde el bombardeo de ciudades hasta la distribución de alimentos para niños de corta edad. Ciertas operaciones se extienden durante décadas y cobran miles de vidas, mientras que otras acaban abruptamente cuando los medios de comunicación se centran en la pérdida de algunos soldados. Son pocos los comportamientos humanos que difieren tanto en términos de esfera de acción, envergadura y duración. Lo que es más sorprendente es que sus resultados parecen no guardar relación alguna con estas tres variantes. Una fuerza estadounidense con no más de 100 soldados fue suficiente para poner fin a una insurrección marxista-leninista fuertemente arraigada en El Salvador. En cambio, 500.000 soldados e infantes de marina no lograron

---

*El Teniente Coronel Erik Claessen, hijo, Ejército belga, es el director de programas para equipamientos de ingeniería y de apoyo del Estado Mayor Conjunto belga. Recibió su título universitario y una maestría en ciencias militares y sociales*

*de la Royal Military Academy de Bruselas, Bélgica y una maestría de artes y ciencias militares (MMAS, por sus siglas en inglés) de la Escuela de Comando y Estado Mayor del Ejército de EUA (ECEM), Fuerte Leavenworth, Kansas.*

(Ejército de Estados Unidos. Especialista Daniel Herrera.)



*Un soldado estadounidense se arrodilla frente a un cartel que muestra a clérigos chiitas anti EUA en Jamilla, Irak, 16 de junio de 2008.*

derrotar a un enemigo similar en Vietnam. Entender las operaciones de estabilización requiere de un análisis minucioso de los objetivos de las naciones que aportan tropas, por una parte, y por la otra, de los objetivos de los actores locales —el colaborador y el insurgente.

La estabilización requiere de la participación militar en las zonas plagadas por conflictos, desastres o pugnas internas, lo cual puede ser muy poco evidente. Prácticamente, en todos los casos, dicha participación se ve precedida por intensos debates políticos. Las percepciones y las expectativas dominan los debates. En ocasiones, son congruentes con la realidad, pero a menudo no lo son. Jon Western sostiene que “debido a que las campañas retóricas son una parte integral para lograr la movilización pública y el apoyo político, existe la tendencia a exagerar el mensaje. La tentación permanente de manipular y distorsionar la información suele resultar en expectativas poco realistas por parte del público con respecto al carácter o al posible coste o eficacia de la intervención militar”.<sup>2</sup> En la práctica, el debate

se traduce en un acuerdo tácito entre las fuerzas armadas, el gobierno, la oposición, los medios de comunicación, los grupos que ejercen presión y el electorado. Los términos más importantes del acuerdo son la justificación, el coste, el número de muertos, la duración y la conducta. La Publicación Conjunta 3-0, *Joint Operations* (Operaciones Conjuntas), describe, de manera concisa, lo que sucede cuando se incumple el acuerdo. “Durante las operaciones de estabilización, la culminación puede ser producto del desgaste de la voluntad nacional, la disminución del apoyo popular, preguntas relativas al carácter legítimo o a la moderación, o bien lapsos en la protección que se traducen en muertes excesivas”.<sup>3</sup> Debido a las consideraciones de índole política, las fuerzas de estabilización se ven severamente incapacitadas en el uso de mecanismos de derrota.<sup>4</sup> El uso de mecanismos de derrota implica el uso del poder de combate letal. Sin embargo, “las consideraciones de índole política guían los esfuerzos de estabilización. Las fuerzas militares y las agencias de desarrollo deben estar conscientes

en todo momento del entorno político y estar listas para cambiar de táctica en base a dicho entorno”.<sup>5</sup> Los recientes acontecimientos muestran que la tolerancia sociopolítica con respecto al uso de mecanismos de derrota es mucho mayor al inicio de las operaciones militares y que disminuye rápidamente después de que las fuerzas de estabilización hayan establecido firmemente su presencia en la zona.

---

***La colaboración le permite desenvolverse sin ser responsable de los costos que ello implica. Es fácil ver que se trata de una situación atractiva.***

### **Cómo cambiar la balanza del poder**

La llegada de las fuerzas de estabilización cambia completamente el equilibrio del poder en la zona de conflicto. Las fuerzas enemigas activas cumplen ya sea con las resoluciones que constituyen la base de la legitimidad de la operación —retirándose, abandonando las armas o disolviéndose— o encaran la destrucción. La élite existente pierde sus privilegios, mientras que otros ven oportunidades para reclamar el lugar que por derecho les corresponde. Todos tienen la opción ya sea de colaborar con las fuerzas de estabilización o de no hacerlo. A menudo, no es la parte más fuerte del conflicto quien opta por hacerlo, ni la parte con el mayor número de integrantes. Cuanto más reducido sea el poderío político del actor, mayor será el beneficio y, por lo tanto, mayor el incentivo de colaborar.

Por lo general, el colaborador no puede valerse por sí mismo. Su emergencia requiere de la presencia de fuerzas de estabilización. Aprovecha los mecanismos de derrota que emplean dichas fuerzas para establecer su poderío político. Ya que no tiene que reclutar ni pagar por el poder militar con el que cuenta,

puede ampliar su poder mucho más allá del nivel que le permiten sus integrantes y su base impositiva. La colaboración le permite desenvolverse sin ser responsable de los costos que ello implica. Es fácil ver que se trata de una situación atractiva. El régimen de Vietnam del Sur, que fue respaldado por Estados Unidos durante la década de los años 60 es un ejemplo típico. El Presidente Diem gobernó “mediante el favoritismo de Católicos como él, quienes representaban apenas 10% de la población”.<sup>6</sup>

En vista de que las fuerzas de estabilización son la mejor garantía para que el colaborador conserve el poder, dicho colaborador procurará perpetuar la presencia de las fuerzas. Si cree que puede lograrlo, no es necesario que incremente el número de sus integrantes. El aumento de los integrantes simplemente diluye el poder y la riqueza porque los escasos puestos de influencia en la política y en la economía tienen que compartirse con más personas. Más aún, en vista de que el colaborador cuenta con el respaldo militar de las fuerzas de estabilización, da la impresión de actuar tras esta cubierta, creando así la percepción de que es un cobarde y que las fuerzas, su cómplice. Esto no constituye una base sólida para ganarse el apoyo del pueblo.

### **El insurgente se hace solo**

A diferencia del colaborador, el insurgente se hace solo. Galula alega que el insurgente emerge “al encontrar partidarios en la población, personas cuyo apoyo variará entre la participación activa en la lucha y la aprobación pasiva”.<sup>7</sup> El apoyo popular potencial es un requisito para la creación del insurgente. Por lo tanto, la parte con el mayor número de integrantes potenciales tiene mayores probabilidades de iniciar una insurrección. Sin embargo, esto sólo responde a la mitad de la pregunta de cómo surgen los insurgentes. ¿Qué factores previenen que las fuerzas de estabilización derroten o destruyan a los insurgentes emergentes?

El insurgente escapa de los mecanismos de derrota al cumplir con las condiciones que impiden el uso de dichos mecanismos. La Publicación Conjunta 3-0 presentó el concepto de “restricción” como el 12º principio de las Operaciones Conjuntas porque, durante los

operativos de estabilización, “las restricciones sobre armas, tácticas y los niveles de violencia caracterizan el entorno”.<sup>8</sup> En la práctica, los mecanismos de derrota sólo pueden emplearse contra fuerzas enemigas activas. Por lo general, el insurgente se protege dividiendo su organización en un ala sociopolítica sin armas que cumple con las condiciones que dan lugar a la restricción y un ala militante armado que se esconde entre los pobladores.<sup>9</sup> Para hacer esto, el insurgente logra reclutar a un número suficiente de integrantes para ocultar y apoyar una cantidad considerable de unidades terroristas o guerrilleras. El ala no armado del insurgente está compuesto de entidades como diarios ideológicos, universidades militantes, sindicatos laborales y grupos religiosos de beneficencia, entre otros. Si bien dichas entidades activan las restricciones sobre el uso de la fuerza, no son para nada inocuas. Sus actividades van desde la organización de huelgas y de protestas masivas hasta el reclutamiento de terroristas y de bombarderos suicidas. Su infraestructura puede ocultar centros de comando, casas de seguridad y reservas secretas de armas. Sin embargo, su propósito principal no consiste en colaborar con los operativos de guerrillas ni de terroristas, sino en organizar actividades que generen el apoyo popular.

En vista de que las fuerzas de estabilización son la parte militar más fuerte del conflicto, el insurgente procura eliminar su presencia haciendo imposible que cumplan con los términos del acuerdo sociopolítico que rigen su compromiso. Los insurgentes harán lo que sea necesario para corroer la voluntad nacional, disminuir el apoyo del pueblo, sembrar la duda sobre la legitimidad de los operativos e incrementar al máximo el número de muertos, al mismo tiempo que aprovechan al máximo las restricciones que paralizan las fuerzas de estabilización.<sup>10</sup>

Desde el punto de vista militar, el insurgente es el actor más débil. Por consiguiente, puede emplear su debilidad militar como pretexto para no restringir el uso de su propia fuerza. Las fuerzas de estabilización y el colaborador deben arreglárselas para rendir cuentas en virtud de normas morales más elevadas que el insurgente. A manera de incrementar su alcance e impacto, el insurgente procura aumentar el

número de sus integrantes. Mientras mayor sea el número de integrantes, mayor será el número de luchadores y terroristas que podrán ocultarse entre los pobladores. Aprovechándose de las posibilidades que ofrece la revolución de la tecnología de la comunicación, el insurgente incluso procura incrementar el apoyo de su causa fuera de la zona de conflicto. La omnipresencia de los medios periodísticos, las posibilidades que ofrece Internet, la abundancia de los grupos de presión política y, especialmente, la proliferación de diásporas en la mayoría de las capitales occidentales, han mejorado las posibilidades para que esto suceda.

Huntington observa que “en las controversias en las que participan el país o grupos del país en conflicto con otros estados o grupos sobre el control del territorio, las diásporas han apoyado, a menudo aunque no siempre, a los compatriotas más extremistas”.<sup>11</sup> En vista de que las diásporas suelen apoyar al partido más extremista del conflicto, el insurgente tiene la mayor probabilidad de beneficiarse de su patrimonio e influencia. De forma incremental, los grupos de diáspora influyen en los conflictos recaudando fondos para los insurgentes y actuando como grupos de presión política en su nación anfitriona. Un buen ejemplo de ello es el grupo de presión irlandés-americano, el Comité de Ayuda Norirlandés. Cochran opina que “el capital político de comunidades migratorias suele ser pasado por alto por los comentaristas que simplemente se centran en el potencial coercitivo de los grupos de diáspora y en su capacidad

---

***...las acciones y las metas del colaborador se oponen diametralmente a las del insurgente y, en parte, a las de las fuerzas de estabilización.***

de financiar actos violentos a través de capital financiero. El caso de los irlandeses-americanos sirve de ejemplo ya que el capital político del Comité de Ayuda Norirlandés fue, por lo menos,



Foto de AP

*Manifestantes palestinos lanzan piedras a tropas israelíes en la entrada del Campamento de Refugiados Nuseirat, en la porción de la Franja de Gaza ocupada por israelíes, 14 de diciembre de 1987.*

tan importante para los Republicanos de Irlanda del Norte como su poder para recaudar fondos”.<sup>12</sup>

En resumen, las acciones y las metas del colaborador se oponen diametralmente a las del insurgente y, en parte, a las de las fuerzas de estabilización. Por el contrario, si bien el insurgente se opone a las fuerzas de estabilización, muchas de sus acciones estimulan el apoyo popular. Esto socava el criterio fundamental de los operativos de estabilización: la necesidad de la intervención militar para ayudar al pueblo. El efecto de largo plazo es el incremento de la popularidad del insurgente, la disminución de la popularidad del colaborador y la disminución de la determinación de las fuerzas de estabilización. La difícil situación que resulta es la razón principal por la cual los mecanismos de estabilización tienen que ser complementados con los mecanismos de derrota.

### **Las metas de las operaciones de estabilización y la viabilidad de los insurgentes**

El Manual de Campaña 3-07 destaca las metas de los operativos de estabilización. “La meta urgente... es ofrecer a las masas del lugar seguridad, restaurar los servicios básicos y satisfacer las necesidades de índole humanitaria. Entre las metas a largo plazo... se encuentran el desarrollo de la capacidad de la nación anfitriona para asegurar los servicios básicos, una economía de mercado viable, el estado de derecho, instituciones legítimas y eficaces, así como una sociedad civil robusta”.<sup>13</sup> Estas metas no pueden lograrse sin que tengan que emplearse mecanismos de estabilización. No obstante, las fuerzas de estabilización no son las únicas que son conscientes de esto. En 2005, Timothy Haugh

observó que mientras “tanques estadounidenses avanzaban apresuradamente por Irak, Muqtada al-Sadr y su vanguardia de clérigos de mentalidad similar reactivaban las mezquitas, desplegaron una milicia, asumían el control de las instituciones regionales del Partido Ba’ath y organizaban servicios sociales”.<sup>14</sup> En pocas palabras, este movimiento combinaba los cuatro mecanismos de estabilización —obligar, controlar, influir y apoyar— y lo hacía sin titubear para aprovecharse al máximo de la situación maleable que el ataque de la coalición había creado.<sup>15</sup>

La reacción de al-Sadr ante la caída del régimen de Saddam Hussein fue tan innovadora que su “ascenso a la prominencia dentro de colectividad chiita pasó mayormente desapercibida por el gobierno estadounidense”.<sup>16</sup> Sus acciones ilustran su convicción de que podía tomar el control de la situación a pesar de la presencia de las fuerzas de la coalición. La habilidad de los insurgentes de existir y actuar dentro de una zona que comparten tanto con las fuerzas de estabilización como con colaboradores es una invención palestina que data de los años 80. Bajo la ocupación israelí, los palestinos desarrollaron un enfoque integral que se basaba en “vencer al enemigo por la vía administrativa y no por la bélica”.<sup>17</sup>

Thomas Hammes describe este fenómeno en su estudio de caso sobre el levantamiento palestino de 1987. Después de la Guerra de Seis Días de 1967, los israelíes “proporcionaron un gobierno minimalista para mantener la tranquilidad en los territorios”.<sup>18</sup> Como resultado, los líderes de la resistencia palestina crearon sus propias estructuras. Las organizaciones de servicios locales “prestaban servicios de recolección de desperdicios y de eliminación de aguas negras, establecían ligas deportivas, prestaban atención médica, ahuyentaron a proxenetas y a ladrones y expulsaron a supuestos colaboradores israelíes”.<sup>19</sup> Al hacerlo, crearon una base con el apoyo popular desde la cual podrían lanzar ataques armados en la zona controlada por una de las fuerzas militares más hábiles del mundo. Los palestinos empezaron sus campañas violentas en 1987. Al principio, “obligaron a los israelíes a pasar a la mesa de negociaciones y obtuvieron ciertas concesiones”.<sup>20</sup> Posteriormente, prosiguieron con la combinación de prestación de servicios básicos a la población y la violencia terrorista

facultó a los Hamás<sup>21</sup> y a Hezbolá<sup>22</sup> para hacer que los israelíes salieran de la Franja de Gaza y del Sur del Líbano respectivamente. Éstas fueron las primeras instancias en que los israelíes cedieron tierras y asentamientos judíos sin concesiones de sus opositores.

A fin de poder apreciar el carácter novedoso del enfoque palestino, hay que tener presente los sacrificios que los primeros insurgentes estuvieron dispuestos a hacer para evitar coexistir con el enemigo en la misma zona. Cuando la zona de la base de Mao Zedong en Jiangxi se vio amenazada durante la Guerra Civil China, el líder chino trasladó su base a Shaanxi. A esta proeza se le conoce como la Gran Marcha.<sup>23</sup> En otras palabras, Mao prefirió recorrer a pie unos 9.600 km que compartir una zona con sus enemigos. De manera similar, el Vietcong movilizó a miles de personas para que empujasen bicicletas con cargas pesadas por toda la Ruta Ho Chi Minh ya que no podían conservar su resistencia sin contar con una zona segura como base en Vietnam del Norte.<sup>24</sup> En el caso de Hamás y Hezbolá, su mayor logro fue desafiar a las fuerzas de ocupación israelíes en la Franja de Gaza y el Sur del Líbano.

Por lógica, puede esperarse que los insurgentes de los diversos rincones del mundo intenten copiar el enfoque de los Hamás y de Hezbolá. Younes y Rosen señalan que “a través de un esquema tipo Hezbolá, el movimiento sadrista chiita se ha establecido como el principal proveedor de servicios del país... No sólo tienen estas milicias casi monopolio en la provisión a gran escala de ayuda en Irak, sino que el número de civiles que reclutan es cada vez mayor”.<sup>25</sup> Esto significa que las operaciones de estabilización tienen que usar, obligatoriamente, los mecanismos de estabilización para competir con el insurgente y que en ocasiones, el insurgente es mejor en este sentido. Hay que entender las condiciones que hacen posible que el insurgente logre al apoyo popular y que lleve a cabo ataques terroristas o guerrilleros a despecho de las fuerzas de estabilización. Situaciones recientes demuestran que deben existir tres condiciones principales antes de que el insurgente adopte este enfoque:

- Restricciones sobre el uso de la fuerza. Cuando la rama siria de la agrupación Hermanos Musulmanes —movimiento similar a Hamás— inició un levantamiento, el presidente sirio

ordenó la destrucción de la ciudad de Hama y el asesinato de miles de sus habitantes.<sup>26</sup> Esto dejó bien en claro que el intento de una acción similar al de Hamás o de Hezbolá contra una dictadura despiadada estaba destinado a fracasar. Las restricciones son relativamente nuevas en la historia militar. Sin embargo, la mayor conciencia política de los electorados occidentales, la abundancia de grupos de presión antibélica, la moralidad y la omnipresencia de los medios de comunicación en la actualidad, hacen imposible que las democracias las pasen por alto.

- Una gran corriente inalterada de fondos extranjeros. Los insurgentes solían financiar sus actividades con los medios disponibles en las zonas bajo su control. Los impuestos revolucionarios, el fraude organizado y la confiscación de cultivos eran tan sólo tres de las tácticas que empleaban los movimientos guerrilleros en el siglo XX. Resultaba imposible implementar programas sociales difundidos con medios tan limitados. Sin embargo, el desarrollo rápido de los sistemas de traspaso de fondos internacionales y el creciente número de personas que vivían en las diásporas por todo el mundo ha hecho posible generar fondos a escala mundial. Esto hace factible que los insurgentes asignen más fondos a sus políticas humanitarias que a los ataques terroristas.

- Un período durante el cual el insurgente pueda establecer una posición dominante en la ayuda humanitaria sin obstrucciones por parte de las fuerzas de estabilización. Las fuerzas occidentales tienden a subestimar los peligros que representa un movimiento que combina una agenda política extremista con actividades humanitarias a gran escala. Tal combinación puede crear una reserva de reclutas prácticamente inagotable para la insurrección. Asimismo, un papel dominante en la ayuda humanitaria despierta el respeto de la comunidad internacional, el derecho de hablar en nombre de los necesitados y la habilidad de conceder o denegar trabajos regulares en hospitales, escuelas y organizaciones de beneficencia. En pocas palabras, el dominio de la ayuda humanitaria en una zona indigente genera poder real.

### **Capital político a cambio de intereses personales**

Las fuerzas de estabilización deben identificar, lo antes posible, los movimientos que proporcionan

servicios básicos y ayuda humanitaria como un trampolín a la resistencia violenta. Actualmente, los servicios de inteligencia occidentales los hace a un lado, al igual que lo hicieron la organización de al-Sadr. Los operativos de estabilización no deben permitir que ningún movimiento —y claro está, que ningún movimiento extremista— domine los operativos humanitarios. Las fuerzas de estabilización deben centrar sus esfuerzos de inteligencia en las corrientes de fondos, la participación en el mercado y los objetivos estratégicos del movimiento implicado en la ayuda humanitaria. Un sistema de registro y de concesión de licencias nivelará las condiciones para todas las organizaciones pacíficas de ayuda humanitaria y excluirá a las que son potencialmente violentas. En vista de que los insurgentes ahora pueden recaudar fondos mundialmente, es indispensable adoptar medidas para controlar e impedir el traspaso de fondos. Matthew Levitt recalca que “el talón de Aquiles de las entidades que financian a terroristas no se halla en el fin mismo de recaudar fondos, sino en los puntos estrechos críticos clave de lavado de dinero y de traspaso de fondos. Si bien es imposible “secar el pantano” de fondos disponibles para fines ilícitos, al focalizarse en nodos clave de la red financiera, se puede cerrar más el entorno de las operaciones al punto de que los terroristas no puedan obtener fondos en el lugar y momento que los necesiten”.<sup>27</sup>

Las medidas anteriormente indicadas tienen por finalidad diversificar el panorama de ayuda humanitaria. Evitan que los movimientos extremistas saquen provecho de las causas fundamentales de conflictos como la represión y las inequidades sociales mediante el establecimiento de una posición dominante en la ayuda humanitaria. Sin embargo, son insuficientes porque no eliminan tales causas fundamentales. Al final, los mecanismos de estabilización tienen que convencer a la población local de que las fuerzas de estabilización ya no son necesarias. Eso significa que el colaborador debe primero redoblar esfuerzos para incluir a todos los segmentos de la población como parte de sus integrantes. Esto no es algo que el colaborador hará de forma espontánea. Permitir la participación de todos los segmentos de la sociedad en los asuntos públicos de un país se hace a expensas de abrir puestos políticos y económicos clave a personas



Vince Musi, la Casa Blanca

*Yitzhak Rabin, Bill Clinton y Yasser Arafat en ceremonia de la firma de los Acuerdos de Oslo, 13 septiembre de 1993.*

que no están estrechamente vinculadas con la familia, el séquito, el clan o el grupo étnico del colaborador. Mientras que el insurgente se esfuerza por incrementar el apoyo popular, el colaborador muestra poca iniciativa, de haber alguna, para hacerlo. Por el contrario, a veces el colaborador parece cambiar capital político por intereses personales. En la economía del poder, tal colaborador se comporta como una empresa que se afianza en los subsidios estatales y en el monopolio forzado para seguir desempeñando sus actividades comerciales. Los sucesos tras los Acuerdos de Oslo de 1993 ilustran esta idea.

En dichos acuerdos, Israel accedió a la creación de la Autoridad Palestina y al retiro parcial de los territorios ocupados. Los gobiernos occidentales aprovecharon la oportunidad. Decidieron contribuir al proceso de paz brindando su apoyo a la parte que había aceptado los acuerdos —la OLP, encabezada por Yasser Arafat— y el debilitamiento de la parte que se había opuesto a ellos —el movimiento terrorista Hamás. Las aportaciones a la Autoridad Palestina controlada por la OLP superaron incluso los montos prometidos por los donantes.<sup>28</sup>

Debido a que la comunidad internacional los puso en control de grandes aportaciones financieras, la OLP tenía que afianzarse menos en el apoyo popular para asegurar el control del poder. Un grupo selecto pequeño y corrupto, pero muy leal, se aprovechó de la situación. Según Ben Yishay, “Existe el consenso general de que la participación imperiosa de la Autoridad Palestina en el mercado —incluidos los monopolios de productos básicos, corrupción y el control estricto de la inversión extranjera, de las fuentes de crédito y de las áreas protegidas de la economía—

constituyó, básicamente, la transferencia de ingresos de grupos más pobres a la élite política”.<sup>29</sup>

El resultado final de “los Acuerdos de Oslo fue el inicio de un nuevo período tanto de centralización del poder político como de cooperación entre la clase social selecta antigua y los funcionarios superiores de la Autoridad Palestina, lo que dio pie a una alianza gobernante conservadora y antidemócrata”.<sup>30</sup> Consecuentemente, la confianza de Palestina en Yasser Arafat se fue en picada del 87.1 por ciento en 1996 al 25 por ciento aproximadamente en 2002.<sup>31</sup> Esto sentó la base para la victoria de Hamás en las elecciones de 2006, resultado opuesto al que se esperaba.

A fin de poder asegurar la armonía de los esfuerzos, las operaciones de estabilización deben obligar al colaborador a nombrar, sumariamente, personas fuera de su familia, clan, religión o grupo étnico. Las fuerzas de estabilización no deben dejar que el colaborador los engatuse para convertirlos en guardias pretorianos de una élite privilegiada. Si las fuerzas de estabilización quieren presionar al colaborador, deben hacerle entender dos mensajes:

- No lucharemos por ustedes.
- Descontinuaremos el apoyo que les estamos dando a menos que obtengan el apoyo popular de todos los segmentos de la sociedad.

Sin embargo, la presión que se ejerza sobre el colaborador también supone riesgos. Una vez que el colaborador haya entendido ambos mensajes y decida ampliar su número de integrantes, encarará un período difícil durante el cual la amenaza más peligrosa para su subsistencia no será la insurrección, sino su propio séquito. Por un lado, las personas o las alas dentro del séquito no estarán de acuerdo con la idea de compartir el poder y el patrimonio con representantes de otros grupos de la población. Por el otro, la población desconfiará de la sinceridad de las intenciones del colaborador de compartir el poder. En tales circunstancias, no es raro que se produzca un golpe de estado. Por consiguiente, las operaciones de estabilización incluyen medidas para convencer no sólo al colaborador, sino también a su amplio séquito.

## El ejemplo de El Salvador

La operación de estabilización que llevó a cabo EUA en El Salvador ilustra la dinámica descrita en la sección anterior. Entre 1979 y 1992, un conflicto

armado entre la junta militar y un grupo de insurgentes comunistas devastó El Salvador. Estados Unidos se comprometió a proporcionar seis mil millones (6,000,000,000) de dólares, cientos de trabajadores para la ayuda humanitaria y un grupo asesor militar de 55 a 100 soldados por más de una década para estabilizar al país más pequeño y más sobrepoblado de América Central. Jones y Libicki sostienen que la dependencia de la economía del país en la exportación de café fue una de las causas fundamentales que dio pie a la guerra civil. “La evolución de la economía política de El Salvador se centraba en una estructura de clases que se basaba en la coerción de la mano de obra

agraria. Las élites políticas del Estado imponían condiciones laborales represivas y concentraban los derechos sobre los bienes en una élite económica pequeña”.<sup>32</sup> En su punto de mayor auge, el “movimiento insurgente contaba con más de 12.000 combatientes, se desenvolvía en las 14 provincias del país y controlaba la tercera parte del territorio nacional”.<sup>33</sup>

En vista de la amenaza de la expansión comunista, el gobierno estadounidense decidió intervenir. “Cuando el Presidente Reagan asumió la presidencia, su gabinete empezó a explicar al público estadounidense el significado de la amenaza que representaba la insurrección comunista en El Salvador contra los intereses nacionales de Estados Unidos”.<sup>34</sup> Deane Hinton, Embajador de EUA en El Salvador, de 1982 a 1983, explicó concisamente el objetivo de Estados Unidos: “... asegurarse de que las guerrillas y los comunistas no se apoderasen de El Salvador”.<sup>35</sup> La junta estaba más que dispuesta a colaborar para lograr este objetivo. No obstante, no estaba claro si dicha colaboración ayudaría o estorbaría las operaciones de estabilización. “Las fuerzas militares de El Salvador habían sido su peor enemiga. Los tratos abusivos y los abusos flagrantes contra los derechos humanos de los ciudadanos se percibían como cosa de todos los días”.<sup>36</sup>

Como consecuencia, el régimen se hallaba al borde del colapso. “A mediados de los años



Foto de la ONU, Milton Grant

*Un elector vota durante las elecciones en San Miguel, El Salvador, observadas por la ONU, 20 de marzo de 1994.*

80, el apoyo público no se hallaba en manos de los líderes civiles o militares. Sin su apoyo, el gobierno salvadoreño permanecería en el poder sólo mientras EUA siguiese proporcionándoles ayuda”.<sup>37</sup> La presión de Estados Unidos sobre la junta fue decisiva para el éxito de la operación. “En octubre de 1981, el Senado estadounidense estableció condiciones para la continuación de la ayuda estadounidense a El Salvador. El Presidente Reagan tenía que corroborar semestralmente que el gobierno salvadoreño estuviese logrando avances considerables con respecto al control de las fuerzas militares salvadoreñas y de la actividad de sus conocidos escuadrones de la muerte y de otras violaciones contra los derechos humanos”.<sup>38</sup> Si bien políticos estadounidenses expusieron claramente que la ayuda estaba supeditada a la democratización y al respeto de los derechos humanos, el grupo de asesoría militar se centraba en influir sobre el amplio séquito de la junta. “Los integrantes del grupo militar de asesores reconocieron que la victoria requería que las fuerzas militares y el gobierno salvadoreño se ocuparan de las quejas del pueblo salvadoreño. Un Plan de Campaña Nacional (*National Campaign Plan* o NCP), elaborado por asesores y entregado a las fuerzas militares de El Salvador a principios de 1983, fue la primera iniciativa para pasar de la persecución de las guerrillas a la obtención

del apoyo del pueblo”.<sup>39</sup> El “Plan de Campaña Nacional” fue un “plan para lograr la victoria y no simplemente la supervivencia. El NCP fue concebido para integrar plenamente todos los elementos del poder nacional con la finalidad de lograr seguridad conjuntamente con el desarrollo”.<sup>40</sup> La puesta en marcha del plan requería de paciencia y determinación. “Era difícil ejecutar técnicas poco glamorosas y aún más difícil para las fuerzas militares salvadoreñas, conservarlas. Pero tales tipos de técnicas eran más eficaces cuando la meta consistía en derrotar al insurgente... Se siguieron iniciativas en la dirección correcta como hacer que las fuerzas militares salvadoreñas participasen en los proyectos de acción cívica. Dichos proyectos mostraban a la gente que el gobierno salvadoreño estaba intentado cumplir con sus promesas de respaldar a las masas”.<sup>41</sup>

Estados Unidos por su parte, insistía que los salvadoreños librasen sus propias batallas. A los asesores, se les “prohibió acompañar a los salvadoreños a los patrullajes de combate real”.<sup>42</sup> Por tanto, el gobierno de El Salvador jamás pudo esconderse detrás de la cubierta del poder de combate estadounidense. Eso hizo y ayudó a que la resolución del país centroamericano ganara el conflicto.

Los resultados fueron impresionantes. Las fuerzas militares salvadoreñas pasaron de ser un instrumento de opresión violenta a una fuerza que desempeñaba sus funciones entre los pobladores y en beneficio de los mismos. La junta se transformó en un gobierno elegido por medios democráticos. La mejor prueba del éxito de las operaciones de estabilización en El Salvador fue la victoria electoral del partido gobernante —la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA)— en las elecciones de 1994, bajo la supervisión de la ONU, en las cuales participaron tanto el colaborador como el insurgente. “ARENA recibió 49 por ciento de los votos y 39 escaños en la Asamblea Legislativa, mientras que la coalición insurgente recibió 25 por ciento de los votos y 22 escaños”.<sup>43</sup>

### La dinámica del colaborador

El Manual de Campaña 3-07 recalca legítimamente que la estabilidad requiere del desarrollo de una capacidad de sustento propio

de la nación anfitriona que garantice seguridad, el estado de derecho y la recuperación económica. El problema básico de las operaciones de estabilización es que las reacciones espontáneas de la población local ante la llegada de las fuerzas de estabilización no son conducentes al desarrollo de dicha capacidad. El actor local que más dispuesto está a cooperar suele ser el menos apto para desempeñar ese papel. Por lo general, dicho colaborador cuenta con un número limitado de integrantes y no tiene intención alguna de incrementar dicho número. Para él y para su séquito selecto, la dependencia continua del apoyo militar de Occidente es tan sólo un menor precio que debe pagar por un puesto de poder y un patrimonio que, de otra manera, no estaría a su alcance. Por el contrario, el actor con el mayor número de integrantes políticos a menudo prefiere obtener poder a través de la insurrección que tener que depender de una fuerza externa que le exija desistir de su agenda política. El mayor reto para las fuerzas de estabilización es obligar al colaborador a incrementar su capital político y denegar al insurgente los medios para obtener un apoyo popular mayor para su causa. Por lo tanto, las operaciones de estabilización deben incluir una serie de medidas destinadas al insurgente y al colaborador. La medida más importante con respecto a éste último es cambiar la actitud y las opiniones de su amplio séquito a través de una

---

***El mayor reto para las fuerzas de estabilización es obligar al colaborador a incrementar su capital político y denegar al insurgente los medios para obtener un apoyo popular mayor para su causa.***

campaña sostenida de educación y la capacitación de grupos de jefes. Esa medida permite que los gobiernos incrementen la presión política sobre el colaborador sin correr el riesgo de provocar que su séquito lo expulse.

Las medidas de la fuerza de estabilización que se centran en el insurgente se relacionan con el hecho de que muchas insurgencias empiezan como movimientos que combinan una agenda extremista o fundamentalista con la ayuda humanitaria a gran escala. Por consiguiente, las fuerzas de estabilización tienen que centrar las iniciativas de inteligencia en las corrientes de fondos, la participación en el mercado y los objetivos estratégicos de los movimientos implicados en la ayuda humanitaria para reconocer a dichos movimientos desde un principio. Obligar a que se registren las actividades de ayuda humanitaria y que se obtengan licencias para las

misma, la negación de licencias a los movimientos extremista y la restricción del traspaso de los fondos recaudados para ellos por los grupos de diáspora, son medidas posibles para prevenir que los grupos insurgentes obtengan una posición dominante en el campo de ayuda humanitaria.

Si se quiere que el operativo de estabilización tenga éxito, las fuerzas de estabilización deberán cambiar la propensión del colaborador de concentrar el poder en las manos de un pequeño grupo selecto y denegar al insurgente los medios para generar el apoyo popular para su causa mediante la explotación de las necesidades humanitarias de las masas. **MR**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Manual de Campaña (FM por sus siglas en inglés) 3-7 del Ejército de Estados Unidos, *Stability Operations* (Washington, DC: U.S. Imprenta del Gobierno, 6 de octubre de 2008), págs. 2-3.
2. Western, Jon, *Selling Intervention and War: The Presidency, the Media, and the American Public* (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2005), p. 232.
3. Publicación Conjunta (JP por sus siglas en inglés) 3-0, *Joint Operations* (Washington, DC: GPO, 17 de septiembre de 2006; incorporación de cambios 1, 13 de febrero de 2008), IV-19.
4. "El mecanismo de derrota es un método a través del cual las fuerzas amigas cumplen su misión contra la oposición enemiga. Las fuerzas del Ejército, en todos sus escalafones, emplean combinaciones de cuatro mecanismos de derrota: Destruir, Dificultar, Desintegrar, Aislar." FM 3-0, *Operations* (Washington, DC: GPO, 27 de febrero de 2008), págs. 6-9.
5. FM 3-07, C7.
6. Cain, Coronel Anthony C., Fuerza Aérea de EUA, Ph.D., "Vietnam 1964-65: Escalation versus Vietnamization", *Quick Look* 05-03 de Air Command and Staff College, 2005, <https://www.afresearch.org/skins/RIMS/display.aspx?moduleid=be0e99f3-fc56-4ccb-8dfe-670c0822a153&mode=user&action=quicklook&objectid=75b26cfe-8691-4dca-80bd-e130d6254b36>.
7. Galula, David, *Counterinsurgency Warfare, Theory and Practice* (St. Petersburg, Florida: Hailer Publishing, 2005), p. 18.
8. JP 3-0, V-27.
9. Entre los ejemplos de movimientos insurgentes y/o terroristas con este tipo de organización doble se hallan: el Ejército Republicano Irlandés (ala sociopolítica: Sinn Féin), la organización terrorista vasca ETA (ala sociopolítica: Herrie Batasuna), Hamás y Hezbolá.
10. JP 3-0, IV-19.
11. Huntington, Samuel P., *Who Are We? The Challenges to America's National Identity* (Nueva York: Simon and Schuster, 2004), p. 285.
12. Cochran, Feargal, "Civil Society beyond the State: The Impact of Diaspora Communities on Peace Building", *Global Media Journal: Mediterranean Edition* 2 (2) (otoño de 2007): <http://globalmedia.emu.edu.tr/fall2007>.
13. FM 3-07, p. 1-15.
14. Haugh, Timothy "The Sadr II Movement: An Organizational Fight for Legitimacy within the Iraqi Shi'a Community", *Strategic Insights* 4 (mayo de 2005).
15. FM 3-0, p. 6-10.
16. Haugh.
17. Hammes, Thomas X., *The Sling and the Stone: On War in the 21st Century* (St. Paul, Minnesota: Zenith Press, 2006), p. 96.
18. *Ibid.*, p. 95.
19. *Ibid.*
20. Hammes, p. 110.
21. Hamás es el acrónimo del árabe para Movimiento de Resistencia Islámico. "Hamás fue fundado por activistas de Hermanos Musulmanes durante las primeras etapas del levantamiento palestino (intifada) en 1987". Katzman, Kenneth, "Terrorism, Near Eastern Groups and State Sponsors, 2001", *CRS Report for Congress Order Code RL31119*, 10 de septiembre de 2001.
22. "Hezbolá, establecido en 1982 por clérigos chiitas libaneses e inspirado por la ideología de la revolución iraní, se creó como respuesta a la invasión israelí del Líbano". Hezbolá, cuyo significado literal es "Partido de Dios", comprende organizaciones sociales, una milicia, células terroristas y un partido político. Kurth Cronin, Audrey, "Foreign Terrorist Organizations", *CRS Report for Congress Order Code RL32223*, 6 de febrero de 2004.
23. Griffith, Samuel B., *Mao Tse-Tung on Guerrilla Warfare* (Quántico, Virginia: Departamento de la Armada, Cuartel General de la Infantería de Marina de EUA [USMC], 3 de abril de 1989), p. 18.
24. "En mayo de 1959, los líderes de Vietnam del Norte crearon una unidad de logística denominada Grupo 559, con la finalidad de ampliar la ruta de infiltración tradicional hacia el sur —la ruta Ho Chi Minh—. Los vietnamitas utilizaron esta ruta durante el resto de la guerra para transportar suministros de Vietnam del Norte al Vietcong en Vietnam del Sur. Vlasak, Marian E., "The Paradox of Logistics in Insurgencies and Counterinsurgencies", *Military Review* (enero-febrero de 2007).
25. Younes, Kristele y Rosen, Nir, "Uprooted and Unstable: Meeting Humanitarian Needs in Iraq", *Refugees International in Depth Report*, abril de 2008, [www.refugeesinternational.org/policy/in-depth-report/uprooted-and-unstable-meeting-urgent-humanitarian-needs-iraq](http://www.refugeesinternational.org/policy/in-depth-report/uprooted-and-unstable-meeting-urgent-humanitarian-needs-iraq).
26. "Los Hermanos Musulmanes sirios, anteriormente el grupo islámico de mayor envergadura, ha estado mayormente en exilio desde su apabullante derrota a manos del régimen de Asad en 1982, cuando las fuerzas sirias atacaron la ciudadela de los Hermanos ubicada en la ciudad de Hama y mataron a unas 10,000 personas", Sharp, Jeremy M. "Syria: Background and U.S. Relation", *CRS Report for Congress Order Code RL33487*, 26 de febrero de 2008.
27. Levitt, Matthew *Follow the Money: Challenges and Opportunities in the Campaign to Combat Terrorism Financing*, *Policy Watch* #1207: Informe de Foro Especial, 6 de marzo de 2007 [www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2576](http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=2576).
28. Yishay, Ariel Ben "Palestinian Economy, Society, and the Second Intifada", *Middle East Review of International Affairs* 6, no. 3 (septiembre de 2002).
29. *Ibid.*
30. *Ibid.*
31. *Ibid.*
32. Jones, Seth G., y Libicki, Martin C., *How Terrorist Movements End: Lessons for Countering Al Qaeda* (Santa Mónica, California: RAND Corporation, 2008), p. 64.
33. *Ibid.*, p. 68.
34. Cale, Paul P., "The United States Military Advisory Group in El Salvador, 1979-1992", *Small Wars Journal*, 1996 <http://smallwarsjournal.com/documents/cale.pdf>, p. 10.
35. *Ibid.*, p. 9.
36. *Ibid.*, p. 8.
37. *Ibid.*, p. 23.
38. *Ibid.*, p. 16.
39. *Ibid.*, p. 24.
40. Miller, Thomas E., *Counterinsurgency and Operational Art* (Monografía de SAMS [School of Advanced Military Studies], CGSC [Command and General Staff College], Fuerte Leavenworth, Kansas, 2003), p. 48.
41. Cale, p. 25.
42. *Ibid.*, p. 34.
43. Jones y Libicki, p. 75.