

La política, la doctrina COIN y la legitimidad política

Mayor Stanley J. Wiechnik, Ejército de EUA

EN UNA RECIENTE entrevista, le preguntaron al Dr. John Nagl qué cambiaría en la reescritura del Manual de Campaña (FM) 3-24, *Counterinsurgency*. Respondió lo siguiente:

La principal pregunta a la que tenemos que llegar a un acuerdo, a medida que volvemos a escribir el FM, es si su base sobre el fomento de la legitimidad del gobierno local debe ser preservada. El Manual fue escrito en un momento determinado en que el fomento de la democracia era un principio clave de la política exterior estadounidense. Y las dos campañas de contrainsurgencia (COIN) más importantes que enfrentamos en Irak y Afganistán fueron campañas en las que los recién creados gobiernos democráticos enfrentaron desafíos. No estoy convencido de que es el modelo correcto, que la única forma de lograr la legitimidad es a través del fomento de la democracia al principio de una campaña de contrainsurgencia. Considero que esta es la pregunta fundamental en la que tenemos que convenir.¹

Los comentarios de Nagl destacan tres puntos. En primer lugar, la legitimidad política sigue siendo un problema clave en las operaciones de COIN y fue algo que no hicimos bien la primera vez. En segundo lugar, el Manual fue escrito a la sombra de una política específica; la difusión de la democracia liberal debe ser parte del objetivo de las operaciones de COIN y de estabilización. En tercer

lugar, promover la democracia demasiado pronto no siempre es factible, o incluso, aconsejable.

Las recientes declaraciones sobre la política pueden haber abierto la puerta para revisar cómo priorizamos en el futuro las operaciones de COIN. En este artículo se analiza en qué consistía la antigua política y cómo incide en la doctrina, luego, se analiza un reciente cambio en la política y se intenta figurar qué ramificaciones puede tener este cambio en las operaciones de COIN y de estabilización con respecto a cómo consideran los militares la legitimidad política. Abordaré un enfoque más general de la legitimidad política de lo que actualmente abarca nuestra doctrina y daré algunas sugerencias sobre cómo la futura doctrina debe considerar la legitimidad.

La Política previa de Estados Unidos

Las administraciones anteriores han hecho de la propagación de la democracia y los ideales liberales un objetivo de la política exterior. La promoción de la democracia ha formado parte de la política estadounidense desde el final de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, con el fin de la guerra fría, la política no ha requerido una amplia participación del Departamento de Defensa. La administración de George W. Bush hizo de la idea un componente central de su campaña anti terrorista y su política de defensa, especialmente en el Medio Oriente.² La política se basa en la idea de que los terroristas no son capaces de prosperar donde hay valores y libertades democráticas.

El Mayor Stanley J. Wiechnik, Ejército de EUA, se desempeña en calidad de profesor asistente de Ciencias militares en la Universidad de Northeastern en Boston, Massachusetts. Tiene a su haber una Licenciatura de la

Universidad de Indiana y un J.D. de la Escuela de derecho de Vermont. Entre sus asignaciones se puede mencionar el mando de una compañía de ingenieros en Afganistán y Oficial ejecutivo de un batallón de ingenieros en Irak.

Los métodos elegidos para difundir la democracia fueron una variación de la teoría de democratización basada en la idea de que si se crean instituciones democráticas, los valores de la población cambiarán para adoptar estas instituciones.³ Si se crean sistemas democráticos, incluyendo los órganos legislativos y ejecutivos con representantes elegidos, la población adoptará la democracia. Además de la estructura del Gobierno, hay que formar y fomentar una sociedad civil económicamente fuerte y educada.⁴ Esto requerirá escuelas y otros sistemas socioeconómicos que apoyan la democracia. Esta fue la filosofía *Campo de Sueños*: Si lo construyes, vendrán. En lugares como Afganistán, esto significa un esfuerzo masivo de desarrollo de nación junto con una fuerte presencia de seguridad.

La política requirió que cuando decidimos que era nuestros intereses de seguridad nacional, intervenir en una situación donde había, ya sea, un Estado fallido o habíamos efectuado el cambio

de régimen, no importaba qué forma de gobierno la población local consideraba legítimo. Cuando nos retiramos, la única forma de gobierno que sería permisible, era una que apoyara las instituciones democráticas y no cualquiera, sino que promoviera la libertad individual y tuviera una forma liberal de legitimidad política.

La actual doctrina y legitimidad

Según el FM 3-24, la legitimidad es el “objetivo principal” en una insurgencia política.⁵ Cualquier parte que la población considere legítima, el gobierno o los insurgentes, tiene una clara ventaja en el conflicto. No obstante, el FM 3-24 contiene menos de un párrafo sobre la discusión en cuanto a tipos de legitimidad y absolutamente nada en cuanto a cuáles tipos de legitimidad acepta la población.⁶ En cambio, el Manual presume que la población acepta la forma de legitimidad que la fuerza de COIN ofrece a través de elecciones y servicios esenciales. El FM 3-24 no ofrece ninguna



(Soldado Rhonda Roth-Cameron, Ejército de EUA)

El Coronel Sagad, Ejército iraquí, izquierda y el Teniente Coronel (Retirado) John A. Nagl, Ejército de EUA, Ph.D., derecha, autor del libro *Counterinsurgency Lessons from Malasia and Vietnam*, posan para una foto en el distrito Ashshar de Basora, Irak, 3 de agosto de 2008.



Los trabajadores de rescate y soldados estadounidenses buscan entre los escombros de una oficina de la ONU en Bagdad, Irak, después de que un camión bomba destruyera gran parte del edificio durante la Operación Iraquí Freedom, 21 de agosto de 2003.

guía sobre cómo determinar qué conjunto de valores la población local usa o qué forma de legitimidad es probable que acepte. El único método de legitimidad tratado es la prestación de beneficios a la sociedad. La única forma de legitimidad que ofrece es el gobierno constitucional a través de elecciones. No provee ninguna otra alternativa. De hecho, los tipos de legitimidad comúnmente enseñados como arquetipos, tales como los tres del sociólogo Max Weber se mencionan en el manual como tipos de autoridad, no tipos de legitimidad.⁷ Aparte de la comparación entre teocracias y liberalismo occidental el FM no hace ninguna mención de alguna forma de legitimidad normalmente asociada con los gobiernos no liberales.

Las operaciones de estabilización pueden ser una gran parte de una misión de COIN (según la naturaleza de la operación). El nuevo FM 3-27, *Stability Operations* (Operaciones de estabilización), llena un vacío en la doctrina de COIN: qué hacer cuando se trata con un Estado que ha fracasado o a punto de fracasar y se requiere la intervención militar

para restablecer el orden y apoyar, o incluso, crear un gobierno que funcione.⁸ La doctrina de estabilización es aún más proscriptora cuando se trata de la legitimidad. Se encuentra poca o ninguna discusión sobre si la falta de legitimidad contribuyó a la condición actual del Estado. Peor aún, limita la elección de legitimidad de un comandante. Una sección bajo el título de gobierno y participación trata acerca del fortalecimiento de la participación civil para lograr un cambio positivo duradero mediante el desarrollo de la equidad e igualdad social, género, étnica y racial y, promover los derechos civiles individuales.⁹ Los ideales asociados con los sistemas de valores liberales son todos metas loables, pero no encajan perfectamente en las tradicionales normas y valores de la población del país anfitrión.

La política actual

En enero de 2012, la Casa Blanca y el Departamento de Defensa emitieron el documento titulado “Cómo sostener el liderazgo global de

EUA: Las prioridades de defensa del siglo XXI". El documento destaca nuestra nueva política de defensa, la cual refleja las limitaciones de nuestra realidad fiscal del presente y del futuro. En los cambios se encontraba la siguiente guía sobre la futura estabilidad y las operaciones de contrainsurgencia:

A raíz de las guerras en Irak y Afganistán, Estados Unidos hará hincapié en los medios no militares y en la cooperación de militar a militar para enfrentar la inestabilidad y reducir una significativa cantidad de Fuerzas de Estados Unidos en las operaciones de estabilización. Las fuerzas estadounidenses, no obstante, estarán listas para llevar a cabo la contrainsurgencia limitada y otras operaciones de estabilización, de ser necesario, y operar junto con las fuerzas de coalición, siempre que sea posible. En consecuencia, las fuerzas de Estados Unidos conservarán y seguirán perfeccionando las lecciones aprendidas de los últimos diez años en operaciones de contrainsurgencia y estabilización en Irak y Afganistán. *Sin embargo; Las fuerzas estadounidenses ya no tendrán el tamaño suficiente para llevar a cabo operaciones de estabilización prolongadas a gran escala.*¹⁰ [énfasis en el documento original]

Los ideales asociados con los sistemas de valores liberales son todos metas loables, pero no encajan perfectamente en las tradicionales normas y valores de la población del país anfitrión.

El párrafo claramente augura un ejército más pequeño incapaz de dedicar fuerzas para las operaciones de estabilización a largo plazo, pero también incluye un mensaje más sutil; que nuestras metas en las operaciones de contrainsurgencia y estabilización tendrán que ser mucho más limitadas. No podremos llevar a cabo operaciones a largo plazo para crear estructuras sociales a nuestra propia

imagen. No podremos moldear la legitimidad política.¹¹ Tendremos que determinar la forma de legitimidad permisible para la población actual y trabajar dentro de esa estructura.

El efecto sobre la doctrina

Tanto el FM 3-07 como el FM 3-24 están restringidos por la antigua política que limita las opciones de legitimidad política con las que pueden trabajar los comandantes militares. El FM 3-24 implícitamente aboga por la democracia liberal como la principal fuente de legitimidad política. Al mencionar la democracia liberal quiero decir lo que piensan la mayoría de los occidentales sobre cuándo utilizar el término "democracia" —un gobierno basado en los ideales de los derechos humanos que tiene el sufragio universal y elecciones libres y justas entre los candidatos de varios partidos que no se basan en el origen étnico, religión, o un gobierno basado en la ideología nacionalista. Esto es contrario a las democracias funcionales o no liberales que celebran elecciones pero limitan la franquicia o tienen un sistema unipartidista.

La doctrina utiliza la filosofía "si lo construyes, vendrán" que se basa en un enfoque de dos partes. La primera parte es crear instituciones políticas democráticas. Esto implica la creación de un gobierno que incluye una legislatura, el órgano Ejecutivo y Judicial, así como leyes que lo apoyan, junto con las elecciones programadas para satisfacer las diferentes posiciones. La segunda parte es construir una moderna infraestructura que apoye estas instituciones. Estas tienen lugar secuencialmente con alguna forma de elección celebrada, lo más pronto posible, mientras gran parte de la estructura física y económica todavía está en desarrollo. En esencia, la doctrina describe cómo crear una estructura política en el país anfitrión que imite los conceptos occidentales de la democracia liberal moderna.

La legitimidad política está vinculada al sistema de valores de la sociedad.¹² La antigua doctrina afirma que si uno cambia las estructuras sociales y las instituciones a la democracia, la población adopta valores más liberales.¹³ Sin embargo,

cambiar el sistema de valores de la sociedad, incluso, con una afluencia masiva de proyectos de desarrollo, ha demostrado ser más difícil de lo que algunos habían pensado. Esto se demuestra por la falta de un cambio real en los derechos de la mujer en Afganistán debido a un sistema de valores tradicionales que limita las libertades de la misma.¹⁴ Si uno no puede cambiar fácilmente los valores de la sociedad, también será difícil cambiar las formas de legitimidad que la sociedad considera permisibles. Si ya no son posibles los programas de modernización extensiva, las formas alternativas aceptables determinantes de legitimidad política serán un objetivo primordial.

Siempre que la insurgencia mantenga la legitimidad política en un segmento de la población, contará con un potencial grupo de combatientes dispuestos a tomar las armas.

La legitimidad política desde una perspectiva militar

La legitimidad es importante por las siguientes dos razones: La primera tiene que ver con la cantidad de esfuerzo requerido por los dirigentes políticos para imponer su voluntad en la gente. Por lo general, la ciudadanía voluntariamente obedece las órdenes e instrucciones de un gobierno considerado legítimo. Por otro lado, cuando un gobierno carece de legitimidad, necesita usar la fuerza para obtener el cumplimiento de las normas. La coacción puede tomar la forma de soborno para hacer que la población se someta o la violencia o amenaza de violencia para forzar el cumplimiento. La legitimidad puede considerarse como un motivador interno. La gente cumple porque cree que es lo correcto. La coerción o poder, como a veces se le refiere, es un motivador externo. La coerción debe ser lo suficientemente significativa para superar las tendencias naturales de la población. El mantener esa cantidad de coerción resulta costoso, razón por la que, incluso, los dictadores intentan encontrar alguna forma de legitimar su Gobierno. Desde

una perspectiva militar, mantener un gobierno que la población considere ilegítimo requiere de más tropas y fondos que mantener un gobierno legítimo.

La segunda razón por la que la legitimidad es importante para los militares tiene que ver con quién la población siente que tiene la autoridad para usar la fuerza. Cuando un Gobierno es considerado legítimo faculta a uno de sus agentes, como un oficial de la policía, para utilizar la fuerza, incluso, la fuerza letal, la ciudadanía tiene que aceptar esta fuerza como moralmente justa. Un soldado no comete ningún delito cuando mata a un enemigo del estado, bajo órdenes. La conexión con la autoridad que le corresponde, hace que sus acciones sean legítimas. Del mismo modo, la ciudadanía puede considerar criminales a los agentes de un gobierno ilegítimo que utilizan la fuerza. De hecho, la legitimidad es más que simplemente conceder autoridad para usar la fuerza. La legitimidad puede hacer del uso de la fuerza un acto moralmente loable. A menudo, la población considera héroes a los soldados. Si un segmento de la población considera una insurgencia políticamente legítima, concede a los integrantes de la insurgencia la autoridad para usar la fuerza. Esto significa que, si bien el Gobierno puede considerar delictivas las acciones de la insurgencia, los partidarios de la insurgencia no comparten este punto de vista. La población puede considerar moralmente loable lo que el Gobierno ve como una actividad delictiva asesina. De hecho, cada persona que ve la insurgencia como políticamente legítima es ahora libre para convertirse en un soldado que lucha por esa causa. Se consideran combatientes legales. Siempre que la insurgencia mantenga la legitimidad política en un segmento de la población, contará con un potencial grupo de combatientes dispuestos a tomar las armas.

Las fuentes de legitimidad política

Según Jean Marc-Coicaud y David Ames Curtis, la legitimidad política proviene de tres fuentes, a saber: la ley, las normas de la población y el consentimiento de la población.¹⁵ El Gobierno gana



(Sacramento William Greeson. Cuerpo de Infantería de Marina de EUA)

El General de Brigada, Larry Nicholson, Cuerpo de Infantería de Marina de EUA, esquina superior izquierda; comandante de la 2ª Brigada Expedicionaria de la Infantería de Marina-Afganistán, se reúne con funcionarios del Gobierno de la provincia de Helmand en la Base de patrulla Jaker, distrito de Nawa, provincia de Helmand, Afganistán, 23 de julio de 2009.

legitimidad a través de la adhesión a la ley que la población acepta. Esto puede ser más complicado de lo que al principio podría parecer. Hay una cantidad de diferentes fuentes de ley. La ley se basa en las creencias religiosas, el derecho (teniendo en cuenta la base de los derechos humanos) y la ley natural y, la ley positiva (leyes artificiales basadas en principios racionales). Esta multiplicidad de fuentes puede hacer difícil determinar qué tipo de ley la población acepta, pero al hacerlo es fundamental identificar qué tipo de legitimidad la población considerará permisible.

Otra fuente de legitimidad son las normas de la población. Las normas son las reglas sociales que adopta la población. Las normas son importantes porque son un reflejo de los valores de la población. El compartir un sistema de valores permite que las personas trabajen juntas. Por ejemplo, el Ejército estadounidense tiene valores que adopta como parte del esfuerzo de crear un elemento de

cohesión. Todo el mundo sabe qué esperar y puede planificar sus acciones. Las normas proporcionan una forma de administrar la incertidumbre, estableciendo las leyes a las que las personas se adherirán en una situación social dada. Ayudan a crear previsibilidad en un mundo impredecible. Un conjunto común de normas permite que una sociedad funcione como grupo.

La tercera fuente de legitimidad es el consentimiento de las personas. En muchos sentidos, el consentimiento de las personas es el corazón de la legitimidad. El consentimiento de las personas implica un deber implícito de obedecer al Gobierno; reconocer su derecho a gobernar. Los derechos, que por su naturaleza, implican un acuerdo de lo que una persona le debe a otra. Una persona que vive sola en una isla desierta no tiene necesidad de derechos, ya que no tiene a nadie a quien aplicárselas. Los derechos distinguen lo que se le debe a cada persona en función de su situación y escalón

en la estructura de la sociedad. En casi todos los sistemas, el gobernante tiene derecho a utilizar la violencia para hacer cumplir las leyes de la comunidad. En la mayoría de los sistemas, las personas tienen derecho a exigir ciertos bienes, servicios y protecciones. Este acuerdo no escrito constituye la base del consentimiento para ser gobernado.

Cada una de las tres fuentes de legitimidad política descansa en una base, los valores de las personas. Un sistema de valores compartidos es la base de la ley. Para que las personas voluntariamente obedezcan la ley, las mismas deben cumplir con los valores fundamentales de la sociedad. A menudo, las leyes que violan los valores de una persona serán descartadas. Las normas tienen que ver con actividades que están en sintonía con los valores de la sociedad. Un gobierno debe adherirse a los valores y normas de la sociedad, si espera que la población acepte sus reglas. Una sociedad no consentirá voluntariamente el derecho de gobernar a un gobierno que defiende un sistema de valores distinto al de ellos.

La clave para comprender qué Gobierno aceptará la población como legítimo, es comprender los sistemas de valores de la sociedad. En términos generales, existen dos tipos de sistemas de valores, a saber:

Individual. En las culturas individualistas hay una conciencia tipo “Yo”.

- La identidad es un asunto individual, a menudo, mientras más individualista, mejor.
- El énfasis se hace en el logro individual.
- Toda persona tiene derecho a su propia opinión y privacidad.
- Las personas se sienten culpables si violan una norma social y son vistos por los demás como responsable de sus actos.
- Los amigos se eligen individualmente.
- Todas las personas son tratadas por igual.¹⁶

Estos sistemas de valores pueden asociarse con sistemas democráticos liberales o con sistemas políticos que sólo son funcionalmente democráticos o completamente lo opuesto. Las sociedades



(Sargento Don Dees, Fuerza Aérea de EUA)

Un joven afano de una tribu pastún posa para una fotografía cerca de su casa en Kabul, Afganistán, 16 de julio de 2002.

con sistemas de valores individualistas prefieren un gobierno democrático liberal, basado en la idea de que el Gobierno directamente adquiere su poder de la ciudadanía para gobernar.¹⁷ Se respetan los derechos individuales sobre los derechos colectivos. Refranes tales como “es mejor dejar libres a diez hombres culpables que encarcelar a un hombre inocente”, expresan la idea de que el individuo es más importante que el grupo. La legitimidad en este tipo de Gobierno se basa en el liberalismo o la primacía de los derechos humanos individuales.

Comunal. Lo contrario es cierto en sociedades con sistemas de valores comunes. En el sistema de valores comunes, una identidad común es lo más importante.

- Los integrantes de la sociedad que tienen un sistema comunal poseen una conciencia tipo “nosotros”; la organización dicta la vida privada.
- Las acciones personales son consideradas dignas de reconocimiento cuando aumentan el nivel y honor del grupo.
- La condición social determina a los amigos.
- Las personas se avergüenzan cuando violan las normas sociales y son vistos por los demás en la sociedad como personas non gratas del grupo.
- Las opiniones son predeterminadas según lo que sea mejor para el grupo.
- Hay una clara diferencia entre cómo son tratados los integrantes del grupo y los que no pertenecen al mismo.

Estas sociedades tienden a ser gobiernos funcionales o no democráticos.¹⁸ Los deseos individuales están subordinados a las necesidades de la comunidad. El lema de los “*Tres mosqueteros*”, “Todos para uno y uno para todos” se refiere a la idea de que la gente apoya y protege al rey y el rey gobierna para el bien de todos. La identidad personal dentro del grupo define las obligaciones de la persona y las del grupo. La identidad común, basada en la afiliación étnica o tribal, religión o ideología nacionalista, es fundamental para estas sociedades. La legitimidad en estos tipos de gobiernos se basa en el ideal del honor y la supervivencia del grupo sobre cualquier derecho del individuo.

Los tipos de legitimidad política

Basado en los sistemas anteriores, hay dos categorías de legitimidad política: liberal y comunal o comunitaria. El liberalismo, o alguna variación del mismo, es la forma más común de legitimidad en Europa occidental y Estados Unidos. El liberalismo se basa en la ley natural y los derechos individuales. Todas las personas tienen derechos inalienables que el Gobierno no puede restringir. Estos derechos varían en cada nación, pero la idea básica es la misma: las personas tienen derechos que el Gobierno no puede violar. El sistema político más comúnmente relacionado con el liberalismo es la democracia. La democracia y el liberalismo tienen estrechos vínculos, pero no son iguales. El liberalismo es la forma de legitimidad en el que la democracia es un sistema de gobierno.

La alternativa es la legitimidad no democrática. La forma más común es la legitimidad comunal. No se basa exclusivamente en los derechos, sino en una combinación de privilegios y deberes que limitan los derechos. Los integrantes tienen deberes para con otras personas o la sociedad como un todo y le conceden al Gobierno el poder para hacer cumplir estas obligaciones. Por ejemplo, las sociedades como Tailandia que tienen las formas comunitarias de legitimidad, algunas veces, voluntariamente, restringen la libertad de expresión. Tailandia tiene leyes que castiga a todo ciudadano que mancille el nombre del rey. Dependiendo del tipo de legitimidad, las obligaciones pueden provenir de un grupo étnico o tribal, una religión o una ideología como el comunismo. Las sociedades con formas de legitimidad comunitarias aún pueden contar con instituciones funcionalmente democráticas, sin embargo, los occidentales las consideran menos democrática debido al número limitado de partidos políticos o las restricciones de sufragio o el derecho de ocupar un puesto gubernamental.¹⁹

Las sociedades tradicionales parecen preferir la legitimidad política comunal no liberal. Los valores surgen de la comunidad en su conjunto. Valoran el honor de grupo, la identidad y la supervivencia sobre la identidad individual. Los tres identificadores más comunes son la ideología, la religión y el origen étnico.²⁰

La *religión* es, a menudo, una base de legitimidad política en Estados antidemocráticos. Como Irán, muchos Estados utilizan la religión como base para su legitimidad. Otros usan la religión para ayudar a reforzar su legitimidad, generalmente, en la forma de una conexión con una figura religiosa, como el Profeta Mohammed. Por ejemplo, los Reyes tanto de Jordania como de Marruecos se presentan como descendientes directos del Profeta.²¹

Además, el origen puede formar las bases de la legitimidad en un sistema comunal. El ser integrante del clan, tribu o grupo étnico correcto puede ser un prerrequisito para el liderazgo. Básicamente, los kurdos iraquíes gobiernan un país independiente y no están dispuestos a aceptar la legitimidad de reglas por parte del gobierno central de los iraquíes no kurdos. A menudo, la legitimidad basada en la etnicidad se desarrolla de una forma de gerontocracia o reglas impuestas por los integrantes de mayor edad del grupo. A las personas de avanzada edad se les revera y su consejo es buscado en la mayoría de los asuntos importantes.

Los gobiernos no democráticos, también pueden usar *ideologías colectivas* como una base de legitimidad. Por lo regular, estas ideologías toman la forma de una versión extremista de nacionalismo como el fascismo o comunismo. Algunas veces pueden ser gobiernos híbridos donde la fachada de las elecciones apoya la legitimidad del régimen. A menudo, estos regímenes están respaldados por una identidad común y una personalidad carismática. Entre los ejemplos se puede mencionar la Alemania Nazi creada en base al carisma de Hitler y la identidad imaginaria de Aryan, o la presidencia de Nasser en Egipto, creada en base a la combinación de su personalidad y el nacionalismo Árabe.²²

La aplicación —Afganistán

Afganistán es un ejemplo de cómo el considerar las normas culturales y los valores puede llevar a ver otras formas de legitimidad como soluciones viables. Primero intentamos determinar qué sistemas de valores son comunes entre la población. El liberalismo nunca ha echado raíces en Afganistán

a parte de una limitada porción de la población urbana. No hay ninguna ideología nacional. Los rusos intentaron establecer una y fracasaron.²³ Parece haber suficiente identidad nacional para impedir que el país se desintegre. Ha habido guerras civiles en el pasado reciente, pero no un intento real de un movimiento separatista.²⁴

Los dos sistemas de valores más destacados son el sistema tribal o étnico y el sistema religioso. El sistema de valores étnicos o tribales ofrecen una alternativa, pero el país no es homogéneo. En el mismo se encuentra, al menos, siete grupos étnicos principales, en el que los pastunes representan la mayoría.²⁵ Los pastunes tienen una historia de liderazgo político en Afganistán desde, al menos, 1747.²⁶ Además, tienen una identidad común y un sistema de valores compartido que proporciona una base de legitimidad política. Sin embargo, debido a la existencia de tantos grupos tribales, las divisiones étnicas han provocado guerras civiles en el pasado, la más recientes, después de la caída del gobierno soviético.²⁷ Aún así, debemos tener en cuenta que la legitimidad de los sistemas de valores étnicos proporcionan una manera de construir una ciudadanía unida y el diseño de un futuro gobierno; la dinámica del sistema de Gobierno debe permitir los distintos valores tribales de autonomía local que esperan.

La religión es la base para el segundo sistema de valores. Por ejemplo, es la base de la legitimidad que alegan los talibanes. Como un sistema de valores y una base de legitimidad, la religión tiene una base más amplia que la identidad tribal y ha demostrado ser una justificación para que la población, en general, tome las armas. Será aquel que el Gobierno actual no puede directamente enfrentar, pero en su lugar, deberá adoptarlo e incorporarlo en su propio sistema.

Permítanme hacer algunas sugerencias en base a estas observaciones. Si ya no estamos en condiciones de llevar a cabo el desarrollo de nación a largo plazo para cambiar el sistema de valores de la población, entonces debemos llevar a cabo operaciones de estabilización basadas en las fuentes de legitimidad que encontramos. Partiendo de las dos formas de legitimidad existentes y los puntos

fuertes y débiles inherentes de cada una, tal vez una solución podría ser un sistema parlamentario flexible basado en la representación local, elegido o designado por la población local. Tal vez, un sistema basado en partidos desarrollado junto con las líneas étnicas fomentará el desarrollo de coaliciones con objetivos comunes. Si bien los partidos étnicos minoritarios son un elemento dicisor, en realidad sólo reflejan realidades étnicas subyacentes y ofrecen métodos para exponer problemas étnicos sin necesidad de violencia.²⁸ El Gobierno central, con un primer ministro, se basa en principios islámicos para obtener el apoyo universal. Por último, siempre que sea posible, debemos construir protecciones para los derechos humanos en la Constitución a un nivel permisible para la población, pero que no represente una amenaza para el Gobierno.

Esta puede que no sea la solución preferida de muchas potencias occidentales, pero probablemente sea una realista. En las operaciones de estabilización, los planificadores pueden examinar los costos de las opciones más atractivas. Podemos ver el problema como un continuo que se extiende desde el sistema descrito anteriormente hasta una democracia totalmente liberal. Mientras más lejos nos encontremos del sistema base a lo largo de ese continuo, más difícil se convertirá la misión. Hay un precio a pagar en tiempo y tesoro para cada sistema de norma cultural y valores que se transforman. En una situación de COIN, el mantener gobiernos que pretenden cambiar el sistema de valores sociales requerirá mantener una presencia coercitiva para imponer los cambios culturales hasta que hechen raíces por sí mismos, si es que sucede.²⁹ Los debates sobre el estado final deseado y el costo de alcanzar dicho estado final, junto con las probabilidades de éxito, deberán producirse antes del inicio de la operación. Los planificadores deben sostener estas conversaciones cuando tengan una mejor comprensión de la relación que existe entre las normas culturales, valores y legitimidad política, no cuando solo pueden considerar una forma de legitimidad política —donde solo una forma liberal de legitimidad iguala el éxito.

Determinar la legitimidad

La forma de legitimidad que adoptará la gente es una pregunta relevante en las operaciones de contrainsurgencia y estabilización. Es una pregunta que anteriormente no se nos exigía preguntar, porque la política estadounidense siempre ha dado la respuesta. Si ya no hay esta restricción, tenemos la oportunidad de hacer cambios. Los planificadores deben entender los distintos tipos de legitimidad política. Deben aprender a cómo identificar la forma de legitimidad que prefiere la población. Si hay una insurgencia, debemos determinar qué forma o formas de legitimidad está utilizando la insurgencia. Diferentes sectores de la población pueden adherirse efáticamente a diferentes tipos de legitimidad.

En una operación de COIN, también necesitamos determinar cuál es la forma de legitimidad política por la que abogan los insurgentes. ¿Pretenden cambiar totalmente la forma de legitimidad (de una legitimidad tradicional desarrollada en base a una identidad étnica a una legitimidad basada en una identidad religiosa), o sencillamente, intentan cambiar el régimen (cambiando a un grupo étnico por otro)? Estados Unidos debe desarrollar una comprensión profunda de los sistemas de cultura y valores de la sociedad para comprender cómo abordar la legitimidad insurgente adoptándola a través de concesiones políticas u otros cambios de política, mientras el Ejército se centra en eliminar a los principales líderes de la insurgencia y sus fuentes de apoyo.

¿Por qué esto recae en el Ejército? En gran parte porque no hay nadie más que ingrese a un Estado fallido o luche en una contrainsurgencia. Pero, desde otra perspectiva, también es nuestro deber. Si bien nuestra misión es promover la política, también es nuestro trabajo dejar saber a los encargados de elaborar las políticas cuándo piden demasiado al Ejército. Nuestra doctrina actual se aleja del problema de crear una democracia liberal donde ya hay una sociedad tradicional. Tenemos que poder decir a los políticos cuáles son las expectativas realistas para el costo de las operaciones, la duración de las mismas y la probabilidad de éxito. Esto requerirá una mejor

comprensión de la legitimidad política. Mucho de esto, en realidad, tiene que ver con la sociología, psicología y ciencias políticas, sin embargo, eso no significa que fácilmente podemos prender la rosa en el pecho de otra agencia. El ambiente

político y económico ha cambiado. El Ejército debe estar preparado para enfrentar estos cambios, que requieren una mayor comprensión de los efectos de la legitimidad política en las operaciones de COIN y estabilización.**MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Manea, Octavian y Nagl, John, Dr., (febrero de 2012 "COIN is not Dead: Una entrevista con John Nagl" *The Small Wars Journal*, extraída de <http://smallwarsjournal.com/coin-is-not-dead>.
2. Epstein, Susan, B., Serafino, Nina, M. y Miko, Francis, T., *Democracy Promotion: Cornerstone of U.S. Foreign Policy?* (U.S. Congressional Research Service, RL34296, 26 de diciembre de 2007); Carothers, Thomas, *Democracy Promotion under Obama: Finding a Way Forward* (Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief Núm. 77, febrero de 2009)
3. Serafino, Epstein y Miko.
4. Por ejemplo, recientes escrituras han conectado tales factores como afiliación en las redes de confianza interpersonal, Letki, Natalia, "Socialization for Participation? Trust, Membership, and Democratization in East-Central Europe," *Political Research Quarterly* 57.4 (2004): págs. 665-79; (education) Papaloannou, Elias y Siourounis, Gregorios, "Economic and Social Factors Driving the Third Wave of Democratization," *Journal of Comparative Economics* 36 (2008): págs. 365-87 (también disponible en la pág. Web JSTOR Arts & Sciences II, 27 de marzo de 2012); (Individual income level) Stockemer, Daniel y Benjamin, Carbonetti, "Why do Richer Democracies Survive? The Non-Effect of Unconventional Political Participation". *The Social Science Journal* 47 (2012): págs. 237-51 (también disponible en la página web en ScienceDirect, 27 de marzo de 2012).
5. Departamento del Ejército y el Cuerpo de Infantería de Marina de EUA, Comando de Desarrollo de Combate, Manual de Campaña (FM) 3-24/Mcwp 3-33.5, *Counterinsurgency* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2006).
6. *Ibid.*, p. 1-21. En el Manual se ofrece un ejemplo de una comparación entre la legitimidad liberal Occidental y la legitimidad teocrática que se relaciona con las monarquías medievales y la antigua China así como Irán de la época moderna. En lugar de describir los distintos tipos de legitimidad o tratarlos, provee 6 posibles indicadores de la legitimidad.
7. Si bien es técnicamente correcto, en el Manual se confunden dos conceptos, la autoridad y la legitimidad, de una manera que les permite descartar otras formas de legitimidad. Según Weber, la legitimidad era una creencia en la autoridad de un líder o gobierno. Beetham, David, *The Legitimation of Power* (Atlantic Highlands, New Jersey: Humanities Press International, 1991). Esa creencia podría estar basada en uno de los "tres tipos puros de autoridad legítima" de Weber: racional, tradicional o carismático; Weber, Max, *The Theory of Social and Economic Organization* (Nueva York: The Free Press, 1947).
8. Caldwell, IV, Teniente General William B. y Leonard, Teniente Coronel Steven M., "FM 3-07, Stability Operations: Upshifting the Engine of Change", *Military Review* (Julio-agosto de 2008): p. 6.
9. En el Manual se estipula que las actividades de desarrollo de capital social están basadas en los pilares que incluyen "los derechos humanos mediante la fomentación y protección social, económica, cultural, política, civil y otros derechos humanos básicos y equidad e igualdad fomentando la equidad e igualdad de oportunidades entre los ciudadanos en términos de género, recursos sociales y económicos, representación política, etnicidad y raza". FM 3-07, *Stability Operations* (Washington, DC: GPO, octubre de 2008).
10. *Sustaining U.S. Global Leadership* (Electronic Resource): Priorities for 21st Century Defense, 2012) (también disponible en el la web en NUCAT, 15 de febrero de 2012).
11. Si esto es incluso posible.
12. Coicaud, Jean-Marc y Curtis, Armes David, *Legitimacy and Politics: A contribution to the Study of Political Right and Political Responsibility* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).
13. Serafino, Epstein y Miko.
14. Newhall, A.M., "Women's Rights in Afghanistan: Tradition versus Modernity", *The Diplomatist*, publicado 11 de abril de 2011, extraído de <http://www.diplomatist.org/archives/713>.
15. Coicaud y Curtis.
16. Hofstede, Geert, Hofstede, Jan Gert y Minkov, Michael, *Cultures and Organizations: Software of the Mind: Intercultural Cooperation and its importance for Survival* (Nueva York: McGraw-Hill, 2010).
17. Wiechnik, Stan, "Introduction to the Locus of Legitimacy and State Stability", *The Small Wars Journal* (2011).
18. Rokeach, Milton, *The Nature of Human Values* (Nueva York: Free Press, 1973).
19. Por ejemplo, en 2006 las elecciones parlamentarias palestinas, Hamas ganó una clamorosa victoria que muchos occidentales no comprendieron ya que no encaja con su comprensión de democracia.
20. Schlumberger, Oliver, "Opening Old Bottles in Search of New Wine: On Nondemocratic Legitimacy in the Middle East," *Middle East Critique* 19(3) (2010): págs. 233-50.
21. *Ibid.*
22. Cook, David, "The Arab Spring and Failed Political Legitimacy," *Hedgehog Review* 13(3) (2011): págs. 37-46; Schlumberger, Oliver, "Opening Old Bottles in Search of New Wine: On Nondemocratic Legitimacy in the Middle East," *Middle East Critique* 19(3) (2010): págs. 233-50.
23. Goodson, Larry y Johnson, Thomas H., "Parallels With The Past—How The Soviets Lost In Afghanistan, How The Americans Are Losing," *Orbis* 55 (2011): 577-99 (también disponible en la pág. web *ScienceDirect*, 14 de febrero de 2012).
24. Barfield, Thomas, "Afghanistan's Ethnic Puzzle," *Foreign Affairs* 90.5 (2011): págs. 577-99 (también disponible en la pág. web Business Source Complete, 14 de febrero de 2012).
25. *Ibid.*
26. Saikal, Amin, "Afghanistan and Pakistan: The Question of Pashtun Nationalism?" *Journal of Muslim Minority Affairs* 30.1 (2010): págs. 5-17 (también disponible en la pág. web *Academic Search Premier*, 14 de febrero 2012).
27. Barfield, págs. 54-65.
28. Ishiyama, John, "Do Ethnic Parties Promote Minority Ethnic Conflict?" *Nationalism & Ethnic Politics* 15.1 (2009): págs. 56-83 (también disponible en la pág. web *Academic Search Premier*, 14 de febrero de 2012).
29. Los soviéticos intentaron, por generaciones, eliminar las normas culturales y valores que formaron parte y parcela de la iglesia católica sin éxito alguno. Podían suprimir la práctica abierta de la religión pero no pudieron cambiar el sistema de valores subyacentes que la respaldaban.