

Entrevista a David Kilcullen*

*Experto de primer nivel en política de contrainsurrección, David Kilcullen fue durante 24 años soldado, diplomático y asesor político de los Gobiernos de Australia y Estados Unidos de América. Fue asesor especial del secretario de Estado de Estados Unidos de 2007 a 2009 y asesor principal del general David Petraeus en Irak, en 2007. Asesoró en el más alto nivel a las administraciones Bush y Obama, y participó en operaciones de paz y estabilidad y de socorro humanitario, en contextos de contrainsurrección en las regiones Asia-Pacífico, Medio Oriente, Asia del Sur y África. Escritor, docente y consultor reconocido, asesora al gobierno americano y a los gobiernos aliados, a organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y al sector privado. Sus best-sellers *The accidental Guerrilla* y *Counterinsurgency*, son utilizados como base de reflexión en todo el mundo por responsables civiles, responsables políticos y también por militares y profesionales del desarrollo que trabajan en contextos inestables y precarios. El señor Kilcullen tiene un doctorado en la Universidad de Nueva Gales del Sur. Es fundador y director ejecutivo de la consultora Caerus Associates.*

¿En qué difieren los conflictos armados de hoy, en los que intervienen grupos armados y rebeldes, de las guerras anti insurrección del pasado, y cómo evolucionaron y se adaptaron las estrategias de contrainsurrección a lo largo de los años?

La contrainsurrección clásica, de los años 1950 y 1960, es de alguna manera fruto de la Guerra Fría. Debía servir de método para iniciar un movimiento de masas, un movimiento de liberación nacionalista o una insurrección comunista, en un contexto colonial o post colonial, con el trasfondo de un enfrentamiento entre

* Esta entrevista fue realizada en Washington D.C. el 7 de junio de 2011 por Vincent Bernard, Redactor jefe de la *International Review of the Red Cross*, y Michael Siegrist, asistente de redacción.

las superpotencias y de amenaza nuclear. Se trata entonces de una forma de guerra fría limitada, y asociada a movimientos agrarios de masas, llamados entonces del tercer mundo.

El caso de Irak y de Afganistán, en particular, es totalmente diferente. La situación en esos países se asemeja más a una guerra de resistencia tradicional, porque contrariamente a, por ejemplo, Vietnam, donde la insurrección se produjo frente al régimen en ejercicio, que ya estaba establecido y tenía el control del territorio, en Irak y Afganistán la coalición fue al lugar, derrocó al gobierno, creó el caos y *después* intentó instaurar un nuevo Estado para reemplazarlo. Otras fuerzas presentes en el lugar iniciaron la lucha. Se trata entonces más bien de un modelo de guerra de resistencia.

La contrainsurrección moderna es de este orden, intenta establecer un gobierno y reprimir una insurrección. No se limita a sostener un gobierno, intenta también establecer otro. Es entonces mucho más difícil que el modelo de contrainsurrección clásico. Algunas características del contexto moderno son también muy diferentes. La globalización de los medios de comunicación ha introducido una enorme diferencia, los rebeldes pueden recurrir a una diáspora en tiempo real y producir efectos que dificultan o anulan los resultados en el terreno. En este contexto, el grado de control internacional es mucho mayor, no sólo el que ejercen los medios de comunicación, sino también el que llevan adelante oportunamente organizaciones como el CICR u otras. Esto significa que con los cambios de las normas internacionales, algunos métodos de contrainsurrección, simplemente no son aceptables en el contexto contemporáneo.

Tomemos como ejemplo la campaña británica en Malasia en 1948-1960¹, que algunos llegaron a calificar como ejemplo clásico de contrainsurrección humana: las técnicas utilizadas en ese momento serían totalmente inaceptables (por ejemplo, castigos colectivos, toque de queda 22 horas por día, desplazamiento de poblaciones enteras hacia lugares completamente distintos del país, encarcelamiento de cientos de miles de personas o su instalación en “poblados nuevos”). Los métodos vigentes en los años 1950 y 1960 ya no son posibles hoy y, por otra parte, no deberían serlo. Por ello, los gobiernos, en muchos aspectos, son más moderados que en la era de la contrainsurrección clásica. En otras palabras, los enemigos son más libres porque tienen la capacidad de sacar provecho de diferentes instancias internacionales y de las poblaciones de la diáspora, sobre todo.

El contexto es muy diferente en ese plano. Una última diferencia: grupos como Al Qaeda representan una amenaza mundial o mundializada, un gobierno podría combatir por ejemplo en Filipinas, Indonesia, Sri Lanka o el sur de Tailandia, contra un grupo local con un programa preciso. Se puede tratar de un grupo

1 Nota del redactor : la campaña anti insurrección llevada a cabo por los británicos en Malasia (también conocida como *malayan emergency* “emergencia malaya”) tuvo lugar en el período 1948-1960 entre fuerzas del Commonwealth británico y fuerzas de la guerrilla comunista de Malasia (Ejército de Liberación Nacional de Malasia) que intentaba poner fin a la administración colonial británica en Malasia por medio del “plan Briggs”, según el cual el mejor medio para vencer una insurrección consistía en aislar a los rebeldes de sus partidarios. V., por ej., Richard Stubbs, *Hearts and Minds in Guerrilla Warfare: The Malayan Emergency 1948-1960*, Oxford University Press, Singapur, 1989.

separatista o de una insurrección islamista y hasta tal vez étnica. Pero ante todo, el grupo está más globalizado, se preocupa más por objetivos mundiales y está dispuesto a ayudar a las personas en el lugar y muy a menudo a manipularlas. En mi opinión, estos factores cambian nuestro modo de funcionamiento.

¿Cómo cree usted que evolucionaron los grupos armados con el correr del tiempo? ¿Ve usted causas comunes, motivos que justifiquen la existencia de esas insurrecciones?

Sin duda, es posible ver causas comunes, particularmente el separatismo étnico y una reacción contra la intervención de la comunidad internacional en algunas partes del mundo, por ejemplo en Afganistán o en Irak. Asistimos a un conflicto etnolingüístico tradicional entre grupos sociales de los países, que desencadena guerras civiles. Por ejemplo, Sudán puede derivar hacia una forma de insurrección. No se trata, a mi modo de ver, de guerras de masas al estilo maoísta de los años 1950 y 1960. Los grupos se apoyan más bien en células, familias o tribus, sin necesariamente proponerse derrocar al régimen gobernante. Tal vez intentan lograr que el contexto sea tan incontrolable que el gobierno retroceda, con lo que ellos tendrían todas las posibilidades de hacer lo que quisieran.

Siempre tenemos la impresión de que la cantidad de conflictos armados se reduce permanentemente, mientras que la violencia de las pandillas y la violencia urbana, como en América Latina, siguen creciendo. ¿Este tema forma parte también de sus reflexiones?

Sí. Los métodos y las técnicas utilizados por los grupos armados ilegales de cualquier tipo son muy similares, cualesquiera sean sus objetivos políticos. Por lo tanto, si se habla de una pandilla dedicada al comercio de la droga en América Latina o del crimen organizado dedicado al contrabando de armas o al tráfico clandestino de seres humanos o aún de una insurrección y hasta de una guerra civil que implique tribus, se ve que esos grupos armados ilegales utilizan enfoques y técnicas muy similares. Por eso, la contrainsurrección no es, a mi modo de ver, un concepto muy adaptado a la acción que la comunidad internacional intenta llevar adelante. Pienso que la idea de situaciones de emergencias humanitarias complejas está, de hecho, mucho más cerca de la realidad en el terreno.

Prácticamente ya no se ve ningún grupo de rebeldes que inicie una insurrección contra el gobierno. Habitualmente hay superposición de problemas complejos, que implican a una o varias decenas de grupos armados. El problema consiste en estabilizar el contexto y ayudar a las comunidades a establecer la paz a nivel local, un proceso de consolidación *bottom-up*, de abajo hacia arriba. Este proceso no se adapta bien a la contrainsurrección clásica, que intenta vencer a un movimiento de rebeldes y es un enfoque basado en el Estado, *top-down*, de arriba hacia abajo. Lo que se debe hacer es crear un contexto en el que los conflictos existentes puedan ser controlados sin violencia.

De modo que se trata de un refuerzo clásico de la paz *bottom-up*, de abajo hacia arriba, de un proceso de consolidación de la paz a nivel comunitario. Los

logros que hemos obtenido en Irak y en Afganistán no se deben, en lo esencial, a la intervención gubernamental *top-down* de arriba hacia abajo. Se deben a la consolidación de la paz *bottom-up*, de abajo hacia arriba, con las comunidades locales. A mi modo de ver, hay allí una lección muy importante: no sólo el gobierno no siempre tiene la respuesta sino que, de hecho, los muchachos blancos que vienen del otro extremo del mundo para resolver su problema, no representan necesariamente el método correcto. Lo que queremos es crear un contexto en el cual las comunidades locales puedan hacer frente a sus propios problemas, sin que eso degenera en violencia de masas.

A veces es difícil establecer una diferencia entre las expresiones “contraterrorismo” y “contrainsurrección”. ¿Puede explicarnos brevemente las diferencias, las coincidencias y los vínculos entre ellas?

Los movimientos de rebeldes suelen utilizar el terrorismo como una de las tácticas a su disposición. El término “terrorista” tiene una connotación jurídica importante, que difiere de la simple pertenencia a un grupo de rebeldes. A mi modo de ver, allí reside la diferencia más importante entre el terrorismo y la insurrección. No me gusta utilizar esos términos, porque hoy están tan politizados que ya casi no tienen sentido, pero existe en cambio una diferenciación funcional entre los dos tipos de grupos. Los podemos llamar grupos de tipo A y grupos de tipo B.

Un grupo de tipo A implica una cantidad relativamente pequeña de personas que pregonan una ideología extrema, tal vez tan extrema que es poco probable que la mayoría de la población los apoye algún día. Este tipo de grupo no podría contar y no cuenta con el apoyo de la masa para alcanzar sus objetivos. Recurre a la violencia para inducir una respuesta del gobierno, imponer sus objetivos y llevar a la población a pensar de otra forma. Ese grupo puede ser calificado como terrorista. En cuanto al grupo de tipo B, trabaja con un gran número de personas. Debe responder a muchas quejas y problemas de una población mucho más numerosa. Puede estar formado por centenares de miles de personas y encontrarse ante millones de personas.

Así por ejemplo, el grupo Baader-Meinhof o Facción del Ejército Rojo en Alemania, correspondería a un grupo de tipo A. Tenía apenas 25 miembros activos y no gozaba del apoyo de la población, de hecho la mayor parte de los alemanes no se interesaba en la ideología pregonada por ese grupo, muy extremista. No gozó de gran apoyo, pero sin embargo sobrevivió treinta años manteniendo una estrecha red de células clandestinas. Los talibanes son un ejemplo del otro tipo de movimiento. Cuentan probablemente con 30.000 combatientes activos y una población sin duda de 5 millones de hombres en edad militar, en la parte pastún de Afganistán y de Pakistán. El problema se plantea entonces a un nivel totalmente distinto. El terrorismo y la violencia están dirigidos contra civiles para sembrar el terror, pero la motivación es totalmente distinta. Lo que buscan es el control de la población. En mi opinión, ese aspecto es el que diferencia un grupo de otro.

¿Esta confusión terminológica tiene también incidencias políticas?

Totalmente. Existen varias definiciones de terrorismo y, si bien nos queda por encontrar todavía una definición universal, me inclino a optar por la definición de la resolución 1566 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas², pero pienso que a la mayoría de los gobiernos le gusta describir a sus adversarios como terroristas. La mayoría de los terroristas no quiere ser calificada de terrorista. En cuanto a los rebeldes, por lo general utilizan el terrorismo, mientras por otro lado pretenden evitar el oprobio de ser etiquetados como tales. El proceso de construcción es muy problemático, pero lo esencial es que el grupo de tipo A, el tipo Facción del Ejército Rojo, utiliza el terrorismo con el fin de producir un efecto político, poner en evidencia sus intereses y hacer avanzar su ideología. Un movimiento rebelde, en cambio, utiliza el terror principalmente contra su población, para poder controlarla. Se trata prácticamente de una relación abusiva entre el grupo de rebeldes y la población que este grupo explota. En ese sentido, un grupo de rebeldes difiere poco de una extorsión a cambio de protección contra el crimen organizado, o de una pandilla urbana, o de una milicia comunitaria o sectaria en una guerra civil; todos alimentan a un grupo de la población y recurren al terror para obtener apoyo.

¿Cuáles son las diferencias en cuanto al reclutamiento en estos dos tipos de grupos?

Como los dos grupos son muy diferentes, se actúa de manera muy diferente con cada uno de ellos. Por ejemplo, un grupo como la Facción del Ejército Rojo, toma su fuerza y su libertad de acción de la existencia de células terroristas y de la red clandestina que los vincula. Si usted quiere tratar con ese grupo, debe absolutamente destruir su red, lo que implica trabajo para la policía, investigaciones, trabajo judicial y una actividad a veces militar, para ir al lugar, perturbar a esas células, y quebrarlas. En el sentido más fundamental, son entonces los terroristas los que traen problemas, si usted se libera de la red terrorista, el problema desaparecerá.

En un contexto de insurrección, la situación es diferente. Es posible que el rebelde explote las quejas de la población, pero esas quejas no son ilegítimas. Son reales. Las insurrecciones duran, en promedio, una generación y en ellas intervienen centenares de miles de personas. Ahora bien, es imposible motivar por tanto tiempo a un número tan alto de personas, con problemas falsos. Estos problemas son muy reales, las aspiraciones y las quejas en general son legítimas.

No es la aspiración la que plantea problemas, sino más bien la manera como el grupo de rebeldes recurre a la violencia para intentar favorecer esta aspiración, y es la pesada carga que recae sobre la población lo que genera el problema. Lo que está en juego es totalmente distinto. Un grupo de rebeldes obtiene su fuerza y su libertad de acción de su capacidad de manipular y movilizar al grueso de la población.

2 Nota del redactor. En la resolución 1566 de 2004 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se define el terrorismo como “los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo”. V. Doc. ONU S/RES/1566, 2004, párr. 3.

Este grupo difiere entonces del primero, cuyo “centro de gravedad” es la red misma, mientras que el “centro de gravedad” del segundo grupo es su capacidad de manipular y movilizar a un gran número de personas. De esta forma, cuando usted se enfrenta con un grupo de tipo B, lo que intentará será quebrar la capacidad insurreccional de manipular y movilizar a la población. Para ello, responderá particularmente a las quejas que llevaron al conflicto, creará otros mecanismos de solución de los diferendos y permitirá a la población hacer frente a los problemas, sin que tenga que pedir apoyo a los rebeldes, y separará a los rebeldes de la población. La acción militar en una contrainsurrección de ese tipo consiste principalmente en tratar de separar a los rebeldes de la población, para poder trabajar con la población y resolver esos problemas.

La lucha contra el terrorismo está muy centrada en el enemigo, busca encontrar al enemigo y destruirlo, porque es el terrorista el que plantea problemas. Si usted se libera de los terroristas, el problema desaparece. En un clima de insurrección, la insurrección es uno de los síntomas del problema, no es el problema. De modo que se debe separar a los rebeldes de la población para poder trabajar con ella y encontrar una solución al problema.

Sin embargo, los Estados recurren habitualmente a sus fuerzas armadas para ir contra los grupos rebeldes. ¿Las fuerzas armadas están preparadas o no para hacerlo, y cómo se las entrena para trabajar en un contexto no considerado como una guerra clásica?

Permítame primeramente darle algunas cifras. El mundo tuvo unas 464 guerras desde fines de las guerras napoleónicas en 1815. Entre estas últimas, 386, o sea un 83 por ciento, fueron insurrecciones y guerras civiles, por lo tanto lo que los militares llaman guerra “clásica” abarca en realidad una ínfima minoría de los casos. Las guerras corresponden, en su gran mayoría, a conflictos de este tipo. Los militares del mundo participaron en este tipo de conflictos durante centenares de años y están bastante bien adaptados a ellos. Sólo ocurre que eso no les gusta mucho, los califican entonces de guerra “irregular”, y prefieren de lejos un enfrentamiento directo, ejército contra ejército, campos de batalla abiertos, estandartes al viento —como usted sabe, la marcha sobre Bagdad— porque parece más simple.

A los militares no les gusta esta zona gris, complicada y caótica, donde se debe tener trato con las poblaciones e intentar resolver problemas sociales y políticos. La mejor práctica de contrainsurrección no es puramente militar. Se basa a la vez en militares y policías y se apoya en la gobernabilidad y la reconstrucción. Es una mezcla bastante compleja. Se la puede comparar con un cóctel de medicamentos preparados para curar una enfermedad compleja. Algunos elementos son muy diferentes, al mismo tiempo existe una combinación de todas esas cosas. El contraterro-rismo clásico corresponde más bien a la policía y las fuerzas del orden que al ejército, pero una gran cantidad de países en el mundo utiliza sus fuerzas armadas también para este fin, y los militares, se quiera o no, se encuentran en un contexto de conflicto y se quedarán allí probablemente. Importa, a mi modo de ver, que los miembros de la comunidad humanitaria comprendan que los militares estadounidenses u

occidentales, en esos conflictos, no construyen necesariamente un imperio. Como se sabe, no se trata de desarrollarse en el espacio humanitario. Los militares están entrenados, a pesar de ellos mismos, en este espacio pero la mayoría de ellos no tiene ganas de entrar en conflicto. Sólo quieren combatir a los malos, y con reticencia son llevados a ese espacio. Esperan el día en que podrán salir, pero lo que quisiera decir a los militares y a la comunidad humanitaria es que si observan la verdadera historia de los conflictos en los últimos doscientos años, es ilusorio pensar que los militares van a volver a esa supuesta “edad de oro” de la guerra contra los Estados. No es así como funciona esto y nunca funcionó. Un conflicto real es algo complejo, caótico, con guerras civiles en las que intervienen grupos de población y actores no estatales. La mayoría de los conflictos se desarrolla de esta forma y va a seguir desarrollándose así.

Se desprende una fuerte impresión de que las fuerzas armadas occidentales consideran “las operaciones paramilitares” como un medio de comprar la lealtad de la población local. ¿Cuál es su opinión sobre este tema, teniendo en cuenta, en particular, el debate de “sostener versus reconstruir”?

Esta pregunta efectivamente es tema de controversia en la teoría de la contrainsurrección. En la década de 1960, cuando se elaboró la teoría, una escuela de pensamiento sugería que las ventajas económicas con las que se beneficiaría en particular la población, se traducirían en una mayor lealtad al gobierno y que los militares debían entonces promoverla con el fin de reforzar el apoyo a este último. Otra escuela de pensamiento sostenía la opinión contraria, es decir que si se promovía el desarrollo económico, era posible aliar o no a las personas contra el gobierno. Pero se aportan también muchos recursos que los rebeldes pueden luego utilizar y efectivamente se puede agravar la situación. Esas dos escuelas de pensamiento siempre coexistieron en la teoría de la contrainsurrección. No pudieron ser profundizadas, en particular por la extrema dificultad que había para acceder a estos contextos y estudiar esas cuestiones, hasta hace todavía algunos años. Estudios recientes muestran que los gastos incontrolados para proyectos de desarrollo efectivamente pueden tener un efecto *desestabilizador* muy importante, lo que corresponde a la teoría del desarrollo normal y a la teoría de la modernización. No me sorprende entonces la muy fuerte correlación entre importantes gastos de desarrollo injustificados y un alto nivel de conflicto que se desprende de los datos de las investigaciones de campo de las que disponemos hoy.

En mi opinión, los comandantes militares con frecuencia propugnan un desarrollo y una acción humanitaria a corto plazo para “ganar los corazones y las mentes”, que de hecho no constituyen necesariamente las mejores prácticas de contrainsurrección, y que siempre reducen un poco debates muy complicados, a un eslogan que los oficiales militares pueden utilizar en el terreno. En mi trabajo, desaliento con mucho vigor la utilización de la expresión “ganar los corazones y las mentes” porque la manera como se llega a avanzar en estos contextos no está hecha para que los extranjeros vengan a conquistar a la población. Lo que debemos hacer es crear las condiciones que permitan a una comunidad local resolver pacíficamente

su conflicto, es decir desalentar el recurso a la violencia, pero alentando la solución pacífica de los conflictos a nivel local.

Le guste o no a la comunidad internacional, no tiene nada que ver con este problema. De hecho, cuanto menos podamos intervenir, mejor, porque nuestra propia presencia les impedirá resolver sus problemas. De esta forma, importa menos “ganar” a la población que crear un contexto en el que pueda solucionar sus problemas sin violencia y sin dar el poder a los extremistas que siguen desestabilizando el contexto. De hecho, en el seno de la comunidad de contrainsurrección, muchos están muy preocupados por el concepto mismo de “corazones y mentes”.

Ni siquiera los comandantes militares que están en el terreno utilizan prácticamente esta expresión que se remonta a Vietnam y a la idea según la cual entramos y aportamos una ventaja humanitaria a corto plazo a la población, lo que les hace presuntamente cambiar de opinión y apoyar al régimen en el poder, en lugar de sostener a los rebeldes. Se ha verificado que eso no es así. Desalentamos entonces muy fuertemente tal conducta.

Una idea fuerte de la contrainsurrección es la separación de los rebeldes y la población. ¿Qué hacer si, una vez que logramos la confianza de la población, nos es imposible mantenerla? Por ejemplo, ¿sería por no poder implementar y mantener las infraestructuras de base, por no poder impedir que vuelva la oposición armada?

Hay dos posibilidades de que esto termine mal en un distrito o un pueblo determinado. Primeramente, es posible que las fuerzas militares a las que se recurre para establecer la seguridad sean opresivas y susciten reacciones muy desfavorables o bien que se vayan muy pronto y entonces la insurrección vuelva. En tal caso, muchos apoyarían a los militares y estarían dispuestos a trabajar con el gobierno y luego serían objeto de represalias. En segundo lugar, se pueden crear expectativas entre la población para que se implementen programas. Esta actitud puede alimentar el resentimiento y dar el poder al grupo radical. Creo que, en general, es menos eficaz poner el acento en el desarrollo económico que en la primacía del derecho. En nuestra acción, mi equipo tiende a considerar los grupos armados ilegales (y las insurrecciones sólo son un ejemplo) como *sistemas de control en competencia*. Los rebeldes intentan controlar a la población y crear un conjunto previsible de reglas y sanciones; esa previsibilidad atrae a la población hacia ellos.

Disponemos de muchos estudios de campo, llevados a cabo durante estos últimos diez años, que sugieren que las poblaciones no apoyan a los rebeldes porque respaldan su ideología, sino que más bien llegan a adherirse a la ideología de los rebeldes porque los rebeldes fijan una presencia en su región. La autoridad en este tema es Stathis Kalyvas, de la Universidad de Yale, que en su libro de increíble perspicacia *The Logic of Violence in Civil War* (La lógica de la violencia en la guerra civil)³, estudió diversas regiones y comprobó que es la presencia lo que precede al apoyo, la presencia no sigue al apoyo.

Hemos examinado los resultados de Kalyvas y le hemos pedido que los

3 V. Stathis Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, New York, Cambridge University Press, 2006.

explicara. ¿Por qué la población apoya al enemigo o a un régimen que tiene una fuerte presencia, sin preocuparse por saber si le gusta o no? Nos hemos dado cuenta de que, en un contexto de insurrección, los hombres son tironeados de todos lados por grupos armados que buscan su lealtad y los amenazan con la violencia si no la obtienen. La población busca seguridad. La vida cotidiana en un antiguo pueblo o la de una persona en un contexto de insurrección, implica un discurrir muy complicado, con un cálculo complejo, minuto a minuto, para saber lo que se debe hacer para estar seguro.

Es muy atractivo para la población crear un sistema previsible según el cual se les dice: “Estas son las reglas que hay que seguir y si usted las sigue estará seguro, pero si no, estará amenazado”. Se crea un espacio delimitado por reglas que les permite decir: “Si entro en este espacio o si hago lo que el actor dominante quiere que haga, entonces estaré seguro”.

Es lo que llamamos un “sistema normativo”: un sistema de reglas y sanciones en el que, a condición de atenerse a ciertas normas de conducta, la población está segura. Si viola esas normas, recibe castigos y sanciones. Hemos podido comprobar que cuanto más establece esta previsibilidad un grupo armado, más apoyo recibe. Son como las normas del código de la ruta. Cuando usted conduce su coche, observa el código de la ruta que le permite circular en forma segura, en un contexto muy complicado. Las reglas del código de la ruta hacen que usted se sienta seguro y no el hecho de que a usted le guste o no la policía. No es necesario que a usted le guste la policía para que se sienta seguro. Usted se siente seguro gracias a esas normas.

Si un grupo de rebeldes puede establecer esta previsibilidad, la gente va a pensar: “Sé cómo estar seguro ahora. Siguiendo sus directivas”. Esto no tiene nada que ver con el hecho de que a esta gente le gusten los rebeldes o que apoyen su ideología, esto viene después. Kalyvas y otros autores mostraron que, si un actor armado fija una presencia e implementa reglas previsibles y coherentes, la población se sentirá segura e irá hacia ellos. Por lo tanto, lo que los rebeldes procuran, ante todo, es crear un sistema jurídico. ¿No es cierto? Porque eso es un sistema normativo, es una variante de la primacía del derecho, o más bien los sistemas de primacía del derecho son un subconjunto de los sistemas normativos.

En estos últimos diez años, los teóricos comenzaron a centrarse más sobre la primacía del derecho en la lucha contra la insurrección, porque los rebeldes intentan establecer la primacía del derecho. Se trata de un conjunto de reglas que tienen consecuencias previsibles y permiten a la población sentirse segura; le ayudan a saber lo que debe hacer para estar en un lugar seguro. La idea no es nueva y, por supuesto, no es de mi autoría. Se remonta, de hecho, a los años 1950 y 1960. Se encuentra en estudios sobre la contrainsurrección, como los de Bernard Fall o Sir Robert Thompson, pero esta cuestión no tenía importancia, fue un poco olvidada en el momento del pasaje de las antiguas doctrinas de la contrainsurrección a la nueva era de la contrainsurrección.

En Afganistán por ejemplo, la comunidad internacional gastó millones de dólares en la capital, Kabul, particularmente para crear una Corte Suprema, formar jueces y reescribir el corpus del derecho a fin de establecer un sistema basado en

la primacía del derecho. Los talibanes, por su parte, vinieron a los pueblos con la *charia* y tribunales móviles, establecieron un sistema de primacía del derecho en algunos meses y ganaron el control de la población, mientras nosotros girábamos en redondo en Kabul. Otra lección: el derecho comunitario *bottom up*, de abajo hacia arriba, puede ser la justicia de transición, o el derecho consuetudinario, aplicado por tribunales tradicionales o tribunales religiosos y es también eficaz, incluso más eficaz, en las primeras etapas, que las estructuras estatales centralizadas; en particular, en un lugar como Afganistán o en algunas partes del sur de Asia y en África, donde no existe una fuerte tradición de presencia de un Estado central.

La solución de diferendos y los sistemas de mediación con base comunitaria pueden ser determinantes para resolver los problemas. La creación de este contexto no reviste aparentemente gran importancia para los militares, pero nuestro trabajo en el terreno en Irak, Afganistán, Pakistán, Timor Oriental y en algunas partes de África, nos mostró que era realmente esencial. Autonomizar a los comités de ancianos, los jefes religiosos locales, los tribunales locales, las redes de mujeres, reforzar la sociedad civil y ayudarla a estar en condiciones de resolver el 90 por ciento de los diferendos, es capital para reducir la violencia en lugares como Irak y Afganistán.

En su opinión, ¿ las reglas deben emanar de la comunidad y no ser impuestas desde arriba?

Exactamente. De hecho, es malo para la comunidad que las reglas sean impuestas desde la capital y es diez veces peor que sean impuestas por extranjeros. No funciona. La comunidad debe conducir ese proceso, debe formar parte de su propia solución. El ejemplo que siempre me gusta dar es el de Somalia. En 1992, luego de la caída del régimen de Siad Barre, cuando la comunidad internacional se implicó en Somalia, en el sur del país, en gran parte existió un proceso *top down*, de arriba hacia abajo, conducido por la comunidad internacional conforme a las normas de Estado internacionalmente aceptadas, y el fracaso fue casi total. En el norte, en Somalilandia, en el mismo lapso de tiempo, las tribus y los clanes se reunieron e iniciaron por su cuenta un proceso de reconciliación comunitaria de abajo hacia arriba, que llevó al establecimiento de convenios de clanes escritos, constituciones regionales y a la redacción de convenios de gobernabilidad y, con el correr del tiempo, a la creación de un sistema de gobernabilidad de abajo hacia arriba.

Veamos ahora la región septentrional de la antigua República somalí, Somalilandia. Acaba de atravesar su tercera transición pacífica de poder entre presidentes elegidos. Hay allí un sistema judicial que funciona, una bolsa que funciona. Hay una fuerza policial pero no ejército, una decisión interesante por parte de ellos. Hay un sistema de gobierno mucho más estable y responsable, un sistema económico más eficaz. Esto fue posible no gracias a proyectos de desarrollo internacional, sino solamente dejando a los habitantes de Somalilandia reunirse en un proceso de gobernabilidad local de abajo hacia arriba, mientras que en ese mismo tiempo nosotros sólo habíamos agravado el atolladero en el sur.

Para mí, la enseñanza que podemos obtener es muy importante: la comunidad internacional no es la panacea; ese desarrollo económico a gran escala, esa afluencia de grandes cantidades de dinero, no son la solución ideal. Un gran número de hombres blancos armados con fusiles no son *por cierto* la respuesta correcta. Lo que usted quiere hacer es crear, con el mínimo de intervenciones posible, las condiciones para proceder a una reconciliación y una consolidación de la paz a nivel comunitario, de abajo hacia arriba. Así se crea la base de la gobernabilidad y, una vez que esta reconciliación y esta consolidación de la paz están implementadas, la gobernabilidad sienta las bases del desarrollo económico. Si actores externos intentan promover el desarrollo económico donde no hay gobernabilidad, sólo generan una fuerte corrupción, como se pudo ver particularmente en Afganistán.

¿Cómo ve usted las relaciones y las interacciones entre los actores humanitarios militares en este tipo de situaciones?

Cabe hacer tres observaciones. Primeramente, se realizaron desarrollos muy importantes en esa área, en el transcurso de los tres o cuatro últimos años, con InterAction, que compiló y produjo las “Líneas directrices para las relaciones entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y las organizaciones no gubernamentales humanitarias⁴”. Tenemos ahora un código de mejores prácticas acordado entre las organizaciones no gubernamentales (ONG) humanitarias y los militares que no teníamos en el pasado. Se trata de un avance muy importante por lo que respecta a la regulación de las relaciones y permite comprender mejor las expectativas a nivel local.

Segunda observación: en mi experiencia, el ejército no comprende realmente a las ONG humanitarias. Tiene una actitud muy positiva respecto de ellas, sin por eso comprender realmente lo que intentan hacer. Las ONG humanitarias están muy preocupadas por la presencia del ejército, porque destruye el espacio humanitario donde ellas quieren trabajar. Se trata entonces de un conjunto de cuestiones desigual. Los militares no conocen mucho el tema, pero en general están bien predisuestos. Las ONG humanitarias tal vez no saben muy bien de dónde vienen los militares, pero no están bien predisuestas en favor de la presencia del ejército, la relación es desigual.

Tercera observación: diría que, en algunos conflictos, no hay un espacio humanitario. Todo intento de prestar cierto tipo de asistencia a una población será percibido como una amenaza por algunos grupos armados. Pondrán trabas e intentarán destruir no sólo a los organismos internacionales que intervienen, sino también a las ONG humanitarias. A nivel de la aplicación en el terreno, pienso que

4 InterAction es un grupo de 500 ONG humanitarias que, en 2006-2007, redactó un código de conducta sobre la manera como las ONG humanitarias deberían interactuar con los militares en las zonas de conflicto. Este código fue aceptado por el ejército estadounidense y por todos los miembros de InterAction. V. “Líneas directrices para las relaciones entre las fuerzas armadas de los Estados Unidos y las organizaciones no gubernamentales humanitarias” (*Guidelines for Relations Between U.S. Armed Forces and Non-Governmental Humanitarian Organizations*), disponible en: <http://www.usip.org/publications/guidelines-relations-between-us-armed-forces-and-nghos-hostile-or-potentially-hostile-envi>: (consultado el 28 de septiembre de 2011).

los dos grupos pueden aprender mucho uno del otro. Por ejemplo, cuando los militares son atacados en una zona donde tratan de realizar un proyecto, su reacción normal es retrucar, crear guardias y patrullas y “asegurar” el contexto. Si una ONG es atacada, su reacción normal es convocar a la población para una reunión y decir: “Miren, esperábamos realmente realizar este proyecto en su región, pero nos vamos a causa de esta violencia”. La población dirá: “Bien, persistan. Saben que realmente este proyecto nos importa. Por lo tanto, los protegeremos. Crearemos un contexto en el que esto no vuelva a ocurrir”. Si la ONG quiere tener confianza en esta relación, se quedará y, si no, partirá. Como quiera que sea, la violencia contra una ONG humanitaria no creará más violencia, pero la violencia contra los militares a menudo puede producir un ciclo de escalada. La diferencia es la apropiación por parte de la comunidad. Si la comunidad estima que el proyecto le será beneficioso, estará dispuesta a proteger a la ONG para que pueda llevar a cabo su proyecto. La comunidad quiere el proyecto y se lo apropia.

Estas prácticas son buenas también para los militares. Si la comunidad quiere que los militares estén presentes, porque cree que esa presencia es positiva para ella y la desea tanto como los militares, se puede instaurar este tipo de relación de colaboración. En cambio, si los militares llegan e intentan imponer su programa a la población, sin que la población pueda opinar, el método de las ONG no va a funcionar. De hecho, el riesgo es el surgimiento de un Estado policial.

El CICR entabla contactos con grupos armados y mantiene diálogo con ellos sobre un amplio abanico de cuestiones, como las que tienen que ver con el acceso, la protección y el respeto del derecho humanitario. ¿Cuál es el interés, a su modo de ver, de contar con un actor humanitario capaz de dialogar con las dos partes?

Permitame responder a su pregunta desde dos ángulos. En tanto participante de este espacio, creo que es muy útil. La presencia de actores imparciales que pueden dar acceso a toda la población afectada es esencial para mí. Por simples motivos humanitarios, es esencial. Desde el punto de vista de los militares en la campaña anti insurrección, la cuestión es doble. En primer lugar, es posible que la ayuda humanitaria en favor de la población genere efectivamente recursos que el grupo armado podrá manipular en su beneficio, apropiárselos y seguir manipulando a la población. Surgen entonces varios problemas. Por ejemplo, es posible que la ayuda alimentaria sea tomada por las pandillas que luego controlan la distribución. La presencia de esa ayuda alimentaria puede producir mucha violencia y opresión sobre la población. Aportar una cantidad de ayuda masiva a una población no siempre es la panacea.

En segundo lugar, a menudo se oye decir a los militares: “Muchachos, pueden entrar y hablar con el enemigo, pero ¿qué piensan ellos?”. Esto plantea un problema, a mi modo de ver, porque se politiza y destruye la independencia de organismos como el CICR, la Organización Internacional para las Migraciones u otros. Esto terminará por impedirles acceder a la población y finalmente todo el mundo pagará las consecuencias. Creo entonces que la situación es muy compleja y que, ante todo, es importante que la comunicación entre todos los actores sea abierta, ya

se trate de ONG o de organizaciones internacionales, militares o el gobierno local. Es importante contar con un foro de intercambio de información, para que la gente sepa realmente lo que ocurre, pueda establecer en conjunto un diagnóstico del problema y esté en condiciones de actuar independientemente, según su propio criterio, pero sabiendo al menos de qué se trata. Este diagnóstico en común es esencial, para mí.

¿El respeto del derecho de los conflictos armados constituye un obstáculo para la contrainsurrección o bien es necesario?

Es necesario. De hecho, es una parte muy importante de una contrainsurrección eficaz, porque si se quiere ganar la confianza de la población y convencerla de que debe resolver pacíficamente sus problemas, sin violencia, se está hablando de una norma de derecho que parte de la base. Se crea un contexto donde la población puede participar en condiciones de seguridad, para resolver sus diferendos en forma pacífica. Todo lo que figura en los Convenios de Ginebra, sus Protocolos adicionales, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales relativos a la protección de civiles no combatientes y al trato de detenidos y prisioneros de guerra, fundamenta este contexto de previsibilidad, que permite llegar a una solución pacífica.

Si se cometen actos de violencia arbitrarios, si se es un rebelde o un contra rebelde, la acción socava directamente ese tipo de contexto. Los rebeldes saben que es el motivo que justifica tal acción. De hecho es el objetivo táctico de la violencia de los rebeldes: crear un ciclo de terror y venganza que habilita a los terroristas y destruye la posibilidad de una solución pacífica. El gobierno tiene entonces mucho interés, en casi todos los conflictos, en continuar reforzando y estableciendo la previsibilidad resultante de la primacía del derecho, en particular del derecho internacional de los conflictos armados. En mi opinión, es completamente falso pensar que los Convenios de Ginebra u otras disposiciones del derecho internacional no deberían aplicarse o no se aplican a la contrainsurrección. Constituyen, de hecho, una herramienta muy importante, que permite a los que quieren resolver el conflicto, particularmente al gobierno, promover sus objetivos.

¿Cree que el marco jurídico, en su estado actual, es suficiente para hacer frente a las situaciones de hoy?

Creo que debemos examinar muy atentamente nuestras definiciones de grupos armados ilegales. Pienso que la evolución del concepto de responsabilidad de proteger, en el transcurso de los últimos diez años, muestra que la comunidad internacional está ahora implicada en gran cantidad de conflictos armados internos, en un área en que las Naciones Unidas disponen de un documento de política, pero no existen realmente muchos documentos jurídicos, antecedentes jurídicos o marco jurídico reglamentario que rijan las operaciones en este contexto.

Sabe, por ejemplo, que Kosovo fue el primero en invocar, en el plano internacional, esta responsabilidad de proteger. Tradicionalmente, en virtud del derecho internacional, el carácter del gobierno no es importante para determinar

su soberanía legítima. Un gobierno puede oprimir a su propia población, puede hacerla morir de hambre. Es horrible, pero técnicamente esto importa poco desde el punto de vista del derecho internacional clásico. Lo único que importa para definir la soberanía de un gobierno legítimo es si tiene el pleno control de su territorio y de su población. En ese caso, debe ser tratado como un Estado soberano dentro de la comunidad internacional.

A mediados de los años 1990, las Naciones Unidas habían comenzado a alejarse de esta posición para decir que algunos actos cometidos por un gobierno contra su propia población pueden dar lugar a la suspensión de su soberanía y entonces la comunidad internacional tiene derecho de intervención. Esto, la responsabilidad de proteger, es lo que arguyó inicialmente Kosovo. La administración Bush luego recurrió a argumentos muy semejantes para la invasión en Irak. La comunidad internacional hoy se ampara en consideraciones muy similares para el bombardeo a Libia⁵. Las mismas ideas se aplican probablemente a la acción de la comunidad internacional en Sudán y en Somalia.

Los contextos eran entonces muy diferentes, las necesidades reales también, pero la ley es bastante difusa. Se comenzó a aplicar esta idea de responsabilidad de proteger de manera bastante amplia. Pienso que las organizaciones humanitarias internacionales tienden a considerar la responsabilidad de proteger como una buena iniciativa. Es necesario ver que la militarización del espacio humanitario está directamente relacionada con esto. El hecho de que la comunidad internacional considere hoy que tiene derecho a intervenir militarmente en caso de abuso humanitario militariza el espacio humanitario. De modo que se trata de un conjunto complejo de problemas.

Permítame hacerle una última pregunta más centrada en el futuro. ¿Cómo influye lo que vemos hoy en África del Norte y en Medio Oriente, en el curso de lo que usted llama la larga guerra en su libro *The Accidental Guerrilla*?

Esta cuestión es capital para mí. El último semestre fue terriblemente malo para Al Qaeda. Pienso que aparte de la ejecución de Osama Bin Laden, que probablemente sea sólo el aspecto visible del problema, lo que realmente perjudicó a Al Qaeda es que durante más de una década y hasta dos, dijo al mundo árabe: “Están oprimidos por los gobiernos apóstatas. Occidente alienta formas gubernamentales fundamentalmente opresoras en vuestros países. La única manera de liberarnos es atacar a Occidente con violencia terrorista, lo que obligará a Occidente a retirarse y a vuestros gobiernos a caer. Y reinará la libertad”. Sostuvo esta ideología durante veinte años y mató a miles de musulmanes sin más resultado que la violencia y el caos.

En el transcurso de los seis últimos meses, la sociedad civil no armada de los países de África del Norte y de Medio Oriente obtuvo más resultados en algunos meses, que los terroristas durante toda su existencia. El éxito de la revolución de los Jazmines en Túnez o los hechos registrados en Egipto desmienten a diario la

5 Nota del redactor: aquí y en la última respuesta, cabe recordar que la presente entrevista tuvo lugar antes del cese de hostilidades en Libia.

ideología extremista y violenta. El problema que dio fuerza a Al Qaeda desapareció. Los métodos utilizados por los terroristas demostraron ser mucho menos eficaces que una sociedad civil organizada. Se trata entonces, a mi modo de ver, de una amenaza extremadamente importante para esos grupos, porque demuestra que toda su ideología es obsoleta.

La ejecución de Osama Bin Laden significó que Al Qaeda, a partir de ahí, intentó comprender desde su interior cómo hacer frente a sus propios problemas. Creo entonces poco probable que Al Qaeda esté en condiciones de participar de manera constructiva en este nuevo contexto. Pienso que los grupos podrían seguir dos direcciones. Algunos grupos dicen: “El futuro está en la sociedad civil no armada, las manifestaciones organizadas; seguiremos esa dirección”. Algunos grupos alineados anteriormente con Al Qaeda comienzan hoy a adoptar esta orientación más política. Desde mi punto de vista, está muy bien. Si usted quiere adoptar una acción no armada para resolver su diferendo, está bien. Sabe, es política y no hay nada malo en eso, siempre que renuncie a la violencia. Otros grupos dirán: “Hemos sido excluidos. Necesitamos sabotear el proceso con mayor violencia contra la población”. Creo entonces que algunos grupos adoptarán tal vez un programa aún más extremo.

En general, sin embargo, Al Qaeda es hoy un movimiento todavía más marginal. El movimiento siempre fue marginal, pero hoy está más marginalizado todavía. Algunos grupos tienden a cometer actos de violencia incluso más terribles con el fin de intentar volver al ruedo. A mi modo de ver, esta batalla está perdida de antemano. Aparentemente han fracasado, a la vista de los acontecimientos de estos seis últimos meses y creo que esta tendencia continuará.

El otro efecto menos positivo de lo que ocurrió es la gran cantidad de nuevos conflictos de rebeldes en Medio Oriente. Libia es un ejemplo. La situación en Yemen también se agravó. Siria pasa hoy del levantamiento popular a una insurrección. Esto corrobora mis palabras anteriores, a saber, que nos gusta pensar que la Segunda Guerra Mundial es un fenómeno normal y que conflictos de este tipo son anormales. En realidad, esos conflictos son en su gran mayoría guerras civiles e insurrecciones.

Hay quienes dicen: “No debemos transformarnos en contra rebeldes porque eso sólo va a alentar a los gobiernos a producir este tipo de conflictos, y entonces serán más frecuentes”. La triste verdad es que esos conflictos ya son conflictos comunes. Siempre existieron. Existen desde hace miles de años. Son la forma dominante de conflicto en el planeta desde hace al menos doscientos años.

Podemos elegir ignorar este hecho, con lo que correremos el riesgo de cometer terribles errores y producir aún más daños; podemos también aceptar la realidad tal como es y trabajar en conjunto (organizaciones humanitarias, gobiernos, policía, comunidad civil, militares) en esas situaciones muy complejas. Debemos comprometernos y ver cómo actuar de la mejor manera.

