

# Participación directa de civiles en conflictos armados: tendencias e implicancias

**Andreas Wenger y Simon J. A. Mason\***

Andreas Wenger es profesor de Política de Seguridad Suiza e Internacional y director del Centro de Estudios sobre Seguridad en ETH, Zurich. El Dr. Simon J. A. Mason es investigador superior del Centro de Estudios sobre Seguridad en ETH, Zurich.

## Resumen

*Los civiles desempeñan un papel cada vez más importante y complejo en los conflictos armados, como víctimas y como autores de crímenes. Aunque esta tendencia general a la participación de los civiles es común a todos los tipos de conflictos actuales, adopta formas muy diversas según se trate de guerras en las que se utiliza una tecnología de punta o de combates con escasa tecnología, típicos de muchas guerras civiles. En este artículo, se analizan esas dos tendencias, se muestra cómo se funden en las guerras asimétricas y se explican sus principales implicancias para los esfuerzos de estabilización internacional y construcción de Estados. El panorama de conflictos actuales se presenta desde la perspectiva de la política de seguridad, y se colocan los debates sobre la participación de los civiles en las hostilidades en un contexto estratégico más amplio.*

\*\*\*

\* Los autores desean agradecer a Joanne Richards su colaboración en la recopilación de los datos y el análisis de la extensa bibliografía relacionada con este tema multifacético. Un agradecimiento especial también para Maurice Voyanne por sus útiles comentarios, que influyeron en este artículo.

El principio del monopolio estatal del uso legítimo de la fuerza, ampliamente aceptado en Occidente, comienza a instalarse con el proceso de construcción de Estados que tuvo lugar en Europa a lo largo de varios siglos. El Estado ejercía el monopolio de la guerra, con el consiguiente “estado de guerra” oficial y específico, durante el cual se aplicaban determinadas normas bélicas y existía una clara diferencia entre civiles y soldados uniformados. En virtud de ese contrato social, los civiles estaban protegidos de la violencia armada mediante normas y prácticas que con posterioridad se formalizaron y dieron origen al derecho internacional humanitario. Como resultado, en parte, de lo anterior, durante la primera mitad del siglo XX, un gran número de las víctimas provocadas directamente por las hostilidades correspondía a soldados muertos en las hostilidades. Sin embargo, a principios del siglo XXI, ha disminuido la cantidad de muertos en combate por participar en acciones militares, pero la cantidad total de muertes en la guerra, incluidas tanto las muertes en combate como no, sigue siendo alta<sup>1</sup>. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, la guerra provocó 2,5 millones de muertos entre 1998 y 2001, pero solamente 350.000 de esas personas murieron en una situación de combate real<sup>2</sup>.

Otras regiones no han atravesado este proceso de la misma manera, ni necesariamente han celebrado pactos sociales como lo hizo Europa en el caso del orden westfaliano. En esos países, el monopolio estatal del uso de la fuerza no ha sido ni es necesariamente aceptado ni legitimizado por la mayor parte de la población. Por el contrario, se suele identificar al Estado con la opresión y la violencia hacia su propio pueblo y, por ende, la resistencia por parte de entidades no estatales se considera legítima y justa<sup>3</sup>. En consecuencia, la naturaleza cambiante de los conflictos a escala global es también un reflejo de la estabilidad relativa de Occidente y de la preponderancia de los conflictos internos en regiones donde el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado no existe o no goza de una amplia aceptación.

Sin lugar a dudas, la naturaleza de la guerra ha cambiado, y el papel que desempeñan los civiles es fundamental en ese cambio. Por consiguiente, los términos “civiles” y “soldados” ya no son adecuados, y se ha propuesto una plétora

- 1 Para una reseña sobre las cifras, v. *The Global Burden of Armed Violence*, Geneva Declaration Secretariat, Ginebra, 2008, disponible en [www.genevadeclaration.org/pdfs/Global-Burden-of-Armed-Violence.pdf](http://www.genevadeclaration.org/pdfs/Global-Burden-of-Armed-Violence.pdf) (consultado el 6 de marzo de 2009).
- 2 La expresión “muertes de combatientes” se refiere a soldados muertos en batalla. “Muertes en batalla” o “muertes en combate” se refiere a los combatientes y los civiles muertos durante las hostilidades. La expresión “muertes en la guerra” abarca tanto las muertes ocurridas en batalla como no, es decir, incluye también a las personas que resultaron muertas indirectamente por la hambruna, las enfermedades, etc. relacionadas con la guerra. V. Bethany Ann Lacina y Nils Petter Gleditsch, ‘*Monitoring trends in global combat: a new dataset of battle deaths*’, *European Journal of Population*, vol. 21 (2/3) (2005), pp. 145–66, disponible en [www.springerlink.com/content/1826g1412943w55w/](http://www.springerlink.com/content/1826g1412943w55w/) (consultado el 6 de marzo de 2009). V. también Edmund Cairns, *A Safer Future: Reducing the Human Cost of War*, Oxfam Publications, Oxford, 1997; Kalevi J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648–1989*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991; Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Rowohlt, Reinbek, 2003.
- 3 Alastair Crooke, *From Rebel Movement to Political Party: The Case of the Islamic Resistance Movement*, *Conflicts Forum Briefing Paper No. 3*, 2007, p. 12, disponible en <http://conflictsforum.org/briefings/Hamas-From-rebel-movement-to-political-party.pdf> (consultado el 6 de marzo de 2009). V. Patrick Chabal y Jean-Pascal Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, African Issues series, James Currey, Oxford, 1999.

de términos nuevos y más diferenciados, como por ejemplo “terroristas a tiempo parcial”, “refugiados guerreros” o “refuerzos civiles”. El dueño de una casa de té en Sarajevo ilustra la ambigüedad de la intención y la conducta humanas y el carácter *ad hoc* de muchos grupos organizados que utilizan la violencia: “Ah, sí. Me sentaré y tomaré el té con “ellos” durante el día y aceptaré su dinero, pero durante la noche puedo salir y dispararles”<sup>4</sup>.

Los esfuerzos por aclarar la noción de “participación directa en las hostilidades” (PDH) forman parte del proceso jurídico necesario para adaptarse a la naturaleza cambiante de los conflictos armados<sup>5</sup>. Sin embargo, su significado continúa siendo ambiguo y a la fecha no se alcanzado una definición integral. Comprender la noción de “participación directa de civiles en conflictos armados” desde el punto de vista de la política de seguridad puede contribuir a contextualizarla, y ése es el propósito de este artículo.

Desde un punto de vista estratégico, la creciente participación de civiles en la conducción de conflictos armados internacionales y no internacionales se vincula con al menos dos tendencias:

1. la disminución de las guerras entre Estados, la revolución en los asuntos militares y el creciente papel de los civiles en las guerra de alta tecnología; y
2. la importancia cada vez mayor de los conflictos armados internos, la ubicuidad de la acción de los civiles en esos conflictos y la falta de una distinción clara entre civiles y combatientes.

Tras explicar estas tendencias, analizaremos de qué manera se funden en los conflictos asimétricos de la actualidad. Luego examinaremos algunas de las implicancias que ello tiene para el debate en curso acerca de la “participación directa en las hostilidades”. Parece útil centrarse en la “conducta” de los individuos y no en su pertenencia a un grupo organizado como criterio principal para establecer una distinción entre civiles y combatientes. Sin embargo, el mero hecho de acotar el concepto jurídico no resolverá el problema de la insuficiente diferenciación entre civiles y combatientes. Por consiguiente, se exponen también varias recomendaciones para reducir al mínimo la falta de distinción entre el dominio civil y el militar a un nivel más causal.

Una de esas recomendaciones apunta a que los gobiernos eviten la práctica de tercerizar tareas de seguridad clave a empresas de seguridad privadas, especialmente en un contexto de formación de Estados. Deben utilizar con sumo cuidado el arma de doble filo de la guerra de la información, dado que amenaza con desdibujar la distinción entre las responsabilidades políticas y militares. Los gobiernos deben hacer frente a conflictos regionales complejos y dinámicos en una forma más integral, en lugar de otorgar la máxima prioridad a la aparentemente más urgente

4 Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace or War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder/Londres, 1999, p. 25.

5 *Informe sumario, Tercera Reunión de Expertos sobre la Noción de Participación Directa en las Hostilidades*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 31 de diciembre de 2005, disponible en [www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/participation-hostilitiesihl-311205](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/participation-hostilitiesihl-311205) (consultado el 6 marzo de 2009).

tarea de luchar contra el terrorismo. Las dimensiones blandas de la seguridad son cruciales, a diferencia de la excesiva dependencia de la superioridad tecnológica. Exigen una mejor comprensión de la dinámica de los conflictos locales y una mayor atención a la conciencia humana como zona de combate clave: ganar los corazones y las mentes es más importante que el impacto físico de la fuerza.

### **Primera tendencia: disminución de las guerras entre Estados y revolución en los asuntos militares**

Los conflictos armados tradicionales entre Estados han perdido importancia a nivel global; hoy en día es baja la probabilidad de que se desate una guerra entre grandes potencias. Ello se debe, ante todo, a factores instrumentales y estructurales. El fin de la Guerra Fría cambió el sistema de seguridad global bipolar y centrado en los Estados por uno más complejo. Disminuyó la estabilidad alcanzada por medio de la dominación de las superpotencias. En cierto sentido, se “levantó la tapa de la olla hirviendo”, lo que permitió la erupción del disenso interno, con su correspondiente pico en los conflictos internos de principios de la década de 1990<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, cambió el cálculo de la relación costo-beneficio de la guerra entre Estados en consonancia con el desarrollo de la tecnología y la mayor interdependencia económica a escala global, es decir, la tesis de la paz liberal<sup>7</sup>.

En segundo lugar, la disminución de las guerras entre Estados se debe a una serie de factores conceptuales: las democracias no se declaran la guerra entre sí, según indica la tesis de la paz democrática<sup>8</sup>. Porque además de la interdependencia económica, existe una interdependencia de la información en un mundo globalizado y, en las democracias, la percepción de la población en general respecto de los costos de la guerra es diferente de la que tiene la élite. Por lo tanto, si bien las guerras interestatales todavía son posibles, fundamentalmente adoptan la forma de conflictos territoriales entre enemigos regionales o de intervenciones por parte de las grandes potencias o de coaliciones de países que intentan modificar el *status quo* en Estados con gobiernos deficientes.

Además de estas dos grandes explicaciones de por qué las guerras entre Estados han disminuido, las tendencias a un nivel más operacional han desempeñado un papel fundamental, a saber la revolución en los asuntos militares (RAM) y la privatización de las tareas de seguridad. Ambas tendencias están íntimamente relacionadas con la creciente importancia que tienen los civiles en los conflictos armados.

6 *Human Security Report Project, Human Security Brief 2007*, Simon Fraser University, Vancouver, 2008, p. 33, disponible en [www.humansecuritybrief.info/](http://www.humansecuritybrief.info/) (consultado el 6 de marzo de 2009).

7 Edward D. Mansfield y Brian M. Pollins, ‘*The study of interdependence and conflict: recent advances, open questions and directions for future research*’, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 6 (45) (2001), pp. 834–59; Mark W. Zacher, ‘*The territorial integrity norm: international boundaries and the use of force*’, *International Organization*, vol. 55 (2) (2001), pp. 215–50.

8 V. por ej., Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, Princeton University Press, Princeton, 1993.

## La guerra de alta tecnología ha difuminado el límite entre el ámbito civil y el ámbito militar

En la actualidad, Estados Unidos de América domina el campo de juego militar y, por sí solo, tiene la opción de proyectar su poderío militar casi instantáneamente hacia cualquier rincón del planeta. La actual dominación de Estados Unidos por lo que respecta a las fuerzas militares de alta tecnología se originó en la década de 1970, cuando Washington comenzó a interesarse en la tecnología como fuerza multiplicadora, en un esfuerzo por compensar la superioridad cuantitativa de las fuerzas soviéticas. A medida que el concepto de RAM fue ganando terreno, Estados Unidos fue abocándose a la integración de sistemas avanzados de inteligencia, vigilancia y reconocimiento junto con sistemas armamentísticos silenciosos y de gran precisión a fin de establecer su predominio en enfrentamientos futuros en el campo de batalla. Las implicancias de la RAM respecto de la participación de civiles en los conflictos armados se analizan solo tangencialmente en la creciente bibliografía sobre la revolución tecnológica militar. Por ello nos detendremos aquí en algunos aspectos<sup>9</sup>.

Las importantes repercusiones que tuvo el desarrollo de una fuerza militar de alta tecnología para la relación entre las esferas militar y civil adoptaron al menos dos formas. En primer lugar, con la mayor complejidad técnica de las armas modernas, el personal civil se volvió cada vez más importante para el mantenimiento y la operación de esos sistemas. En el paradigma de una guerra centrada en las redes, los sensores individuales, las plataformas de armas y los sistemas de control utilizados en un ataque podían estar ubicados geográficamente a una gran distancia y distribuidos en los distintos continentes<sup>10</sup>. En consecuencia, el personal civil alejado del campo de batalla real comenzó a desempeñar funciones de apoyo cada vez más directas y críticas para las misiones en muchas operaciones militares de alta tecnología. El personal civil que administra los sistemas de comando, sistemas de comunicación y armamento de alta tecnología del ejército se ha convertido en un componente sumamente especializado de las fuerzas armadas modernas. Complementan las capacidades militares en áreas de operaciones militares activas y son, a su vez, una parte indispensable de la guerra moderna<sup>11</sup>.

En segundo lugar, la revolución en los asuntos militares amplió el campo de batalla físico de modo tal de incluir el dominio virtual y, en última instancia, la mente humana. El objetivo de la guerra dejó de ser la destrucción física de la fuerza

9 V. por ej., John Arquilla y David F. Ronfeldt (eds.), *In Athena's Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*, RAND, Santa Monica, 1996; Eliot Cohen, 'A revolution in military affairs', *Foreign Affairs*, vol. 75 (2) (1996), pp. 37-54.

10 V. por ej., Arthur K. Cebrowski y John J. Garstka, 'Network-centric warfare: its origin and future', *US Naval Institute Proceedings*, vol. 124 (1) (1998), disponible en <http://all.net/books/iw/iwarstuff/www.usni.org/Proceedings/Articles98/PROcebwski.htm> (consultado el 6 de marzo de 2009).

11 Geoffrey S. Corn, 'Unarmed but how dangerous? Civilian augmentees, the law of armed conflict, and the search for a more effective test for defining permissible civilian battlefield functions', *Journal of National Security Law & Policy*, vol. 2 (2) (2008), p. 275, disponible en [www.mcgeorge.edu/Documents/publications/jnslsp/02\\_cornJCS111008%20PR.pdf](http://www.mcgeorge.edu/Documents/publications/jnslsp/02_cornJCS111008%20PR.pdf) (consultado el 6 de marzo de 2009).

militar del adversario para pasar a ser el control virtual del espacio de la información. Los defensores de la RAM sostenían que la velocidad, el conocimiento y la precisión permitirían reducir las bajas y poner término a las guerras rápidamente. La superioridad informativa maximizaría la utilidad política de la fuerza, con lo cual se reduciría la fricción inherente a la guerra en una medida suficiente como para mantener el respaldo de la opinión pública a las operaciones militares. Tener el control sobre el adversario ya no significa necesariamente tener el control físico de los objetos, el territorio y el personal; el control virtual sobre la capacidad del enemigo para decidir y actuar independientemente podría ser, de lejos, la solución más económica y políticamente más aceptable<sup>12</sup>.

En el contexto de su énfasis en los procesos y los contenidos de la información, los pensadores de la RAM comenzaron a hacer hincapié en la importancia de desarrollar capacidades en la guerra de la información (GI) para degradar los sistemas de comando, control, comunicaciones e inteligencia del adversario. Dado que los conceptos de la GI se han ampliado más allá del “paradigma facilitador”, sus consecuencias sumamente problemáticas para la relación entre el espacio militar y el civil se han tornado más visibles. Si la GI apunta a la totalidad de la infraestructura política, económica y de información militar de un adversario a través de un continuo de operaciones entre la guerra y la paz, entonces las actividades de la GI no pueden borrar los límites entre ofensa y defensa ni entre guerra y paz<sup>13</sup>.

De hecho, los creadores de la RAM han comenzado a darse cuenta, con el tiempo, de que los conceptos de la GI eran un arma de doble filo. Las sociedades modernas tienen una gran dependencia de infraestructuras de información y comunicación confiables, un problema que afecta también a los militares porque dependen mucho de la infraestructura civil. El riesgo de ataques de redes de computación contra infraestructuras civiles pone en evidencia que la tecnología puede terminar siendo una fuente de vulnerabilidad, en lugar de una gran multiplicadora de fuerzas. Las fronteras cada vez más borrosas entre responsabilidades civiles y militares es también una cuestión fundamental por lo que respecta a la protección de las infraestructuras de información crítica de una sociedad contra los ataques cibernéticos<sup>14</sup>.

## El auge de las empresas militares y de seguridad privadas

El mantenimiento de una fuerza militar de alta tecnología es muy costoso. Por ello, los militares de Estados Unidos comenzaron a buscar formas de incrementar su flexibilidad táctica, operativa y estratégica una vez finalizada la Guerra Fría. Luego de la desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, los militares de Estados Unidos se hallaron ante un entorno de riesgos muy fluido y sumamente difuso en el que las tareas y las funciones de los militares se ampliaron rápidamente.

12 V. por ej., Steven Metz y Douglas V. Johnson, *Asymmetry and US Military Strategy: Definition, Background, and Strategic Concepts*, Strategic Studies Institute, Carlisle, 2001.

13 Para una reseña excelente, v. Myriam Dunn Cavelty, *Cyber-Security and Threat Politics: US Efforts to Secure the Information Age*, Routledge, Londres, 2008, cap. 4, pp. 66–91; Edward Waltz, *Information Warfare: Principles and Operations*, Artech House, Boston, 1998.

14 V. Dunn Cavelty, nota 13 *supra*, cap. 5, pp. 91–121.

Una forma de incrementar la flexibilidad es confiar en la flexibilidad del mercado. Por lo tanto, los militares estadounidenses comenzaron a tercerizar cada vez más las funciones de apoyo a contratistas privados, lo que también comenzaron a hacer las fuerzas armadas de muchos otros países<sup>15</sup>.

Sin embargo, si bien la tercerización puede aumentar la flexibilidad, tiende a coincidir con una pérdida de control, dado que a las empresas privadas les guía el ansia de dinero más que de bienes públicos como la paz, el orden y la seguridad. Si bien los Estados pueden sentirse tentados de recurrir a contratistas privados como parte de una política exterior por poder, el hecho de subcontratar empresas militares privadas (EMP) y empresas de seguridad privadas (ESP) para que desempeñen funciones críticas para las misiones en realidad puede debilitar la unidad de sus estructuras de mando, redundar en una pérdida de control sobre el nivel de violencia bajo su autoridad y/o socavar su control de la legitimidad<sup>16</sup>.

El surgimiento de las EMP y las ESP durante la década de 1990 es, en consecuencia, otro factor que hace más y más difícil diferenciar el ámbito civil del militar. Las empresas de seguridad tienen una situación jurídica poco clara en el derecho internacional y en el derecho interno: ¿se las debe considerar como empresas comerciales o como entidades cuasi estatales que actúan en representación de gobiernos elegidos?<sup>17</sup> Además, éste no es únicamente un problema para los gobiernos, ya que en los complejos entornos de los conflictos actuales, hay otros participantes, entre ellos los organismos internacionales, las ONG y la industria privada, que hacen un uso cada vez mayor de los servicios de los contratistas.

En la actualidad, las EMP y las EPS ofrecen una amplia gama de servicios. La mayor parte de las empresas privadas desempeñan funciones que no están relacionadas con la conducción de operaciones de combate, pero a algunas se les encarga participar en las actividades de combate más importantes. Sus funciones pueden ir desde servicios de apoyo (por ejemplo, logística) y consultoría (por ejemplo, competencias específicas en tecnología y entrenamiento) al suministro de per-

15 Respecto del aumento en la contratación de empresas privadas, V. por ej., Peter W. Singer, *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*, Cornell University Press, Ithaca, 2003; Fred Schreier y Marina Caparini, *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional Paper No. 6, Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ginebra, 2005; Elke Krahnmann, 'Security governance and the private military industry in Europe and North America', *Conflict, Security & Development*, vol. 5 (2) (2005), pp. 247-68; Caroline Holmqvist, *Private Security Companies: The Case for Regulation*, SIPRI Policy Paper No. 9, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo, 2005.

16 Nuestro reconocimiento a Emmanuel Clivaz, quien introdujo el concepto de 'equilibrio entre flexibilidad y control' en una nota de investigación reciente como herramienta para analizar el impacto que tienen los contratistas privados en el campo de batalla: Emmanuel Clivaz, 'Private contractors on the battlefield', ISN Case Studies, International Relations and Security Network (ISN), Zurich, septiembre de 2008, disponible en [www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=93879&lng=en](http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=93879&lng=en) (consultado el 6 de marzo de 2009).

17 Juan Carlos Zárate, 'The emergence of a new dog of war: private international security companies, international law, and the new world disorder', *Stanford Journal of International Law*, vol. 34 (1998), pp. 75-162; Matt Gaul, 'Regulating the new privateers: private military service contracting and the modern *marquee and reprisal clause*', *Loyola of Los Angeles Law Review*, vol. 31 (1998), pp. 1489-522; Christopher Kinsey, 'Challenging international law: a dilemma of private security companies', *Conflict, Security and Development*, vol. 5 (3) (2005), pp. 269-93.



sonal y conocimientos específicos de combate para misiones defensivas y ofensivas. Cuanto más vinculadas están sus funciones al monopolio estatal del uso de la fuerza, más problemática es la participación de empresas privadas por lo que respecta a la legitimidad. Asimismo, las empresas suelen ofrecer una mezcla de servicios, lo que hace más difícil establecer una distinción entre las tareas y su reglamentación. En el terreno, las funciones suelen ser muy fluidas y se desarrollan en un entorno muy cambiante. Los gobiernos deben preguntarse qué funciones pueden tercerizar y cuáles les son inherentes<sup>18</sup>.

En resumen, desde el término de la Guerra Fría, las guerras interestatales han disminuido a causa de factores estructurales e ideológicos, según reflejan las tesis de la paz liberal y democrática. A un nivel más operacional, la reducción de las guerras entre Estados ha ido de la mano de la revolución en las cuestiones militares y la privatización de las tareas de seguridad. Ambas tendencias han llevado a que se difuminen los límites entre civiles y combatientes.

## **Segunda tendencia: guerras intraestatales, la influencia dominante de la acción de los civiles**

La mayoría de los conflictos armados desde el fin de la Guerra Fría no han sido internacionales. Los conflictos armados internos comenzaron a multiplicarse en la década de 1960 y alcanzaron su pico a principios de los años 1990 con aproximadamente cincuenta conflictos armados en todo el mundo, para luego disminuir nuevamente, estabilizándose en treinta y dos conflictos armados durante los últimos tres años. Ese proceso recibió un gran impulso tras la desaparición del colonialismo y el fin de la Guerra Fría. Los términos “conflictos intraestatales”, “conflictos internos internacionalizados”, “conflictos armados que no involucran al Estado” y “violencia unilateral” resumen varias categorías de violencia política organizada<sup>19</sup>. La mayoría de esos conflictos están relacionados con desacuerdos acerca de la distribución de la riqueza y el poder, economías declinantes, alta dependencia de los recursos naturales, gobiernos deficientes, violaciones de los derechos humanos y condiciones de seguridad insuficientes para la población. Por lo general, las divisiones entre los grupos giran en torno a cuestiones étnicas, religiosas o de otra naturaleza que pueden crear identidad y unir a un grupo.

En Sudán (1983-2002), murieron dos millones de personas en la guerra entre el norte y el sur del país, y sólo unas 55.500 de ellas murieron directamente en combate (este cálculo es, de todos modos, objeto de debate). En Angola (1975-2002), se calcula que hubo un millón y medio de muertos, de los cuales cerca de 160.500 murieron en combate<sup>20</sup>. En Ruanda, los cálculos indican que murieron 800.000 personas a causa de la “violencia unilateral” en el genocidio de 1994 en

18 Singer, nota 15 *supra*.

19 Para definiciones y datos diversos, v. la página de inicio del Uppsala Conflict Data Program, disponible en [www.pcr.uu.se/research/UCDP/index.htm](http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/index.htm) (consultado el 6 de marzo de 2009). Para una introducción v. Stathis N. Kalyvas, *The ontology of “political violence”: action and identity in civil wars*, Perspectives on Politics, vol. 1 (3) (2003), pp. 475-94.

20 Lacina y Gleditsch, nota 2 *supra*.



un período de cien días<sup>21</sup>. Estos casos ilustran que las muertes en combate que resultan directamente de las hostilidades (es decir, muertes tanto de combatientes como de civiles) representan solamente el 10% del total de los muertos en combate en muchos conflictos contemporáneos. La mayoría de las muertes que se producen durante una guerra son provocadas indirectamente por el hambre y el contagio de enfermedades características de las zonas de combate. Los civiles —mujeres, niños y ancianos— y las personas no uniformadas constituyen la abrumadora mayoría de víctimas en esos conflictos.

Los conflictos armados en sociedades políticamente frágiles y económicamente débiles seguirán siendo un punto focal para la seguridad internacional en las próximas décadas. Si bien los conflictos internos comenzaron a disminuir durante la década de 1990 y en el nuevo siglo la culminación de guerras ha superado en número a los estallidos de conflictos, los conflictos armados siguen concentrados geográficamente en determinadas regiones. Esas zonas se superponen en gran medida con áreas con gobiernos deficientes y/o cuya integración al comercio regional es deficiente. Esto indica que los orígenes de las guerras civiles están relacionados tanto con líderes corruptos e instituciones políticas débiles, según sostienen los especialistas en ciencias políticas, como con la construcción de economías de guerra con sistemas alternativos de lucro y poder, según muchos economistas<sup>22</sup>.

Sin embargo, el análisis de las condiciones macro-causales de la rebelión (es decir, pobreza, dependencia de los recursos naturales) no nos dice mucho acerca de sus motivaciones grupales o individuales. Por ello, la bibliografía sobre guerras civiles viró hacia el análisis de las correlaciones de la codicia y los diferendos a nivel micro<sup>23</sup>. La explicación que suele dar la ciencia política del estallido de guerras civiles ha enfatizado durante mucho tiempo el papel de los reclamos colectivos, vinculados a factores como la diversidad étnica y religiosa, la represión política, la inequidad y la exclusión política, como motivaciones que llevan a los civiles a rebelarse.

Hace poco tiempo que, en los análisis de economía política, se ha comenzado a cuestionar la preponderancia de esas explicaciones de la guerra civil basadas en las reivindicaciones. Al transferir el foco de la motivación a la oportunidad, esos estudios enfatizan que, en los Estados débiles, los pequeños grupos con posibilidades de cometer saqueos y de acceder a los recursos naturales y financieros han sido lo suficientemente influyentes como para provocar un proceso de movilización política que podría conducir a un conflicto armado<sup>24</sup>. Sin embargo, las guerras civiles

21 BBC World News, 'Rwanda: how the genocide happened', disponible en <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1288230.stm> (consultado el 6 de marzo de 2009); Gérard Prunier, *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*, Columbia University Press, Nueva York, 1997.

22 V. por ej., Kristian Skrede Gleditsch, *All International Politics is Local: The Diffusion of Conflict, Integration, and Democratization*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2002.

23 V. por ej., Macartan Humphreys y Jeremy M. Weinstein, 'Who fights? The determinants of participation in civil war', *American Journal of Political Science*, vol. 52 (2) (2008), pp. 436–55.

24 V. por ej., Paul Collier y Anke Hoefler, 'Greed and grievance in civil wars', *Oxford Economic Papers*, vol. 56 (4) (2004), pp. 563–95; James D. Fearon y David D. Laitin, 'Ethnicity, insurgency, and civil war', *American Political Science Review*, vol. 97 (1) (2003), pp. 75–90.

no se producen simplemente por la “viabilidad de la depredación”<sup>25</sup>; deben tenerse en cuenta los distintos tipos de causas de los conflictos, incluidas condiciones estructurales, causas dinámicas (históricas), acontecimientos catalizadores y decisiones de los contendientes. Los motivos y las oportunidades interactúan y señalan la insuficiencia de la dicotomía “codicia/reivindicación”<sup>26</sup>.

### Una relación compleja y sumamente dinámica entre civiles y combatientes

Gran parte de la bibliografía académica reciente describe la relación durante las guerras civiles entre civiles y combatientes (sean estos el gobierno o tropas rebeldes) como sumamente compleja y dinámica. Los civiles son víctimas, pero también son victimarios. Las élites armadas (gobierno o rebeldes) manipulan a los civiles para servir a sus intereses respectivos, pero la respuesta de la población también influye en los patrones de violencia. Dada la ambigüedad de la relación, continúa siendo difícil distinguir entre los delitos comunes y la participación directa en las hostilidades, así como trazar una línea entre civiles y combatientes, en la mayoría de estos conflictos.

Los factores clave de la participación de civiles en conflictos armados internos son el foco en el reclutamiento de rebeldes y los motivos de la participación de civiles en la guerra civil y la guerra de guerrillas. Para explicar la conversión de civiles a combatientes, los enfoques basados en la noción de grupo enfatizan el papel de los reclamos colectivos, los incentivos selectivos y las sanciones sociales<sup>27</sup>. Otros enfoques, sin embargo, desvían el foco analítico de los grupos y lo colocan en los individuos; el lugar de la acción pasa de arriba hacia abajo a de abajo hacia arriba<sup>28</sup>. Ya no se percibe a los civiles como meros objetos de violencia. Aun cuando pareciera tener motivos políticos, la violencia puede ser un pretexto para venganzas privadas y para el crimen organizado. La convergencia de lo público y lo privado en esta perspectiva hace de la evaluación de la intención individual un asunto irremediablemente complejo y complica en gran medida la evaluación de la conducta civil en muchas situaciones relacionadas con conflictos armados.

El enfoque que se centra en la acción de los civiles *de abajo hacia arriba* también reviste importancia para la naturaleza de las relaciones entre los civiles y los señores de la guerra. Un gran número de estudios académicos se concentra en los factores que determinan el comportamiento del grupo rebelde hacia la pobla-

25 Paul Collier, *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*, Department of Economics, Oxford University, 2006, disponible en <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/Economic-CausesofCivilConflict-ImplicationsforPolicy.pdf> (consultado el 6 de marzo de 2009).

26 Para una crítica sucinta del abordaje de Collier y Hoeffler v. Laurie Nathan, *The Frightful Inadequacy of Most of the Statistics: A Critique of Collier and Hoeffler on Causes of Civil War*, Crisis States Discussion Paper, LSE, 2005, disponible en [www.research4development.info/PDF/Outputs/CrisisStates/dp11.pdf](http://www.research4development.info/PDF/Outputs/CrisisStates/dp11.pdf) (consultado el 6 de marzo de 2009).

27 Paul Richards, *Fighting for the Rain Forest: War, Youth and Resources in Sierra Leone*, Heinemann, Oxford, 1996; Jean-Paul Azam, 'On thugs and heroes: why warlords victimize their own civilians', *Economics of Governance*, vol. 7 (1) (2006), pp. 53–73; Roger D. Petersen, *Resistance and Rebellion: Lessons from Eastern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

28 V. por ej., Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

ción civil y trata de explicar por qué algunos grupos rebeldes abusan deliberadamente de ellos, mientras que otros grupos rebeldes promueven relaciones recíprocas y mutuamente beneficiosas con los no combatientes. Son tres las explicaciones teóricas que dominan el debate actual. Un primer conjunto de enfoques explica la variación en el comportamiento de los grupos rebeldes como resultante de *estructuras de oportunidades* políticas y económicas *para la rebelión*; según esta visión los insurgentes en entornos ricos en recursos tienen más probabilidades de adoptar un comportamiento violento hacia los civiles que aquellos que actúan en entornos donde los recursos escasean<sup>29</sup>. Sin embargo, esas conclusiones deben considerarse con precaución: en general se basan en datos de nivel macro, pero se extraen respecto de teorías de nivel micro.

Un segundo grupo de enfoques explica la variación en el comportamiento de los grupos rebeldes como un resultado de relaciones externas entre grupos en el contexto de los procesos de construcción de los Estados. Los diferentes grupos rebeldes tienen alianzas distintas y cambiantes con las diversas personas que detentan el poder dentro del gobierno. Según esta visión, el comportamiento violento es más probable si el nivel de competencia entre los grupos enfrentados en áreas de un territorio en disputa es alto. El aislamiento de un movimiento rebelde del resto de la sociedad también puede llevar a una situación en la que el grupo rebelde se pierde en su propia "lógica". El resto de la sociedad sigue adelante, y el programa político originario del grupo rebelde queda fuera de lugar o ha desaparecido, por lo que se convierten en un programa exclusivamente militar y económico. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) son un ejemplo de esa tendencia<sup>30</sup>. Un tercer grupo de enfoques se centra en la *dinámica intragrupal* relacionada con la organización y la estructura del grupo para explicar cuándo y por qué los rebeldes infligen violencia a los civiles. Según esta visión, es el legado social y económico inicial de esos grupos el que define los patrones de interacción entre los rebeldes y la sociedad<sup>31</sup>.

La victimización de los civiles puede deberse a que las autoridades competentes y/o una o más facciones insurgentes coloquen deliberadamente a los civiles como blanco. Sin embargo, la variación en el comportamiento rebelde hacia los civiles puede verse influenciada también por el comportamiento de la población civil misma. Muchos estudios subestiman los efectos de las acciones de los civiles, pero los señores de la guerra y los insurgentes suelen depender en gran medida de una población civil anfitriona (cf. la cita de Mao: "El pueblo es a la guerrilla como el agua al pez"). Las facciones de señores de la guerra con frecuencia carecen de

29 V. por ej., Collier y Hoeffler, nota 24 *supra*. Agradecemos a Johannes Hamacher su ayuda en el análisis de la bibliografía sobre la relación entre los civiles y los señores de la guerra.

30 V. por ej., Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States: AD 990–1992*, Blackwell, Cambridge, 1990; Virginia M. Bouvier, 'Colombia's crossroads: the FARC and the future of the hostages', USI Peace Briefing, junio de 2008; 'War and drugs in Colombia', Latin American Report 11, International Crisis Group (ICG), 27 de enero de 2005, disponible en [www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3238&l=1](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3238&l=1) (consultado el 6 de marzo de 2009).

31 V. por ej., Jeremy M. Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

capacidades bien desarrolladas para combatir en la guerra<sup>32</sup>. Esto da cierta ventaja a los civiles respecto de sus relaciones con la milicia, al menos en la medida en que la población civil sea el objeto de la lucha política del grupo rebelde. Podría decirse que el apoyo de inteligencia y de logística crítico para la misión que los civiles brindan a los insurgentes se acerca a lo que algunos podrían considerar la participación directa en las hostilidades.

Las relaciones entre “civiles” y grupos armados pueden ir incluso más allá y caracterizarse por cierto grado de reciprocidad. En una situación donde las instituciones del Estado son débiles, donde el poder judicial no funciona y la división de poderes no existe, los grupos sociales (formados sobre la base de elementos como la etnia, la religión o el origen) pueden organizarse alrededor de un patriarca, de un “gran hombre”. La cuestión no es si se trata de un estadista o de un líder rebelde, sino si puede dar seguridad y beneficios materiales a quienes representa. Violencia, exhortaciones y corrupción son parte de este “sistema”. Si bien son ilegales, esos métodos pueden ser legítimos a los ojos de su gente, en tanto sean necesarios para su supervivencia. Cuando la responsabilización democrática está ausente, los “civiles” pueden utilizar el lazo de sangre o incluso la amenaza de la brujería tradicional para mantener a su “gran hombre” bajo control. Así, la forma de rendir cuentas y el grado de reciprocidad de estos lazos neopatrimoniales determinan el grado de violencia que el “gran hombre” utiliza para con quienes lo erigieron como líder<sup>33</sup>.

Una ambigüedad similar rodea al etiquetamiento de refugiados guerreros como civiles o combatientes. Recientes trabajos de investigación ahondan en las condiciones de la militarización de los refugiados, el papel de los civiles en la propagación del conflicto a través de las fronteras y la función de los flujos de refugiados como medio para traficar armas pequeñas y ligeras. Estos mecanismos son importantes porque la mayoría de los conflictos armados internos en Estados débiles se llevan adelante con ese tipo de armas de fuego y con armas tradicionales (machetes, hachas, azadas, guadañas). La participación de refugiados en las hostilidades puede ser directa, indirecta o compulsiva, lo cual una vez más destaca la dificultad de trazar una línea entre civiles y combatientes<sup>34</sup>.

Sin embargo, cabe destacar que, si se la analiza en forma más exhaustiva, la aparentemente espontánea hostilidad entre civiles tiene un fuerte apoyo subyacente por parte del Estado. Un ejemplo es el carácter organizado del genocidio en Ruanda: un análisis reciente demuestra el papel central que desempeñó el Estado ruandés en el entrenamiento de militantes y en la distribución de armas tradicionales y de fuego. La acción de la élite jugó un papel decisivo en la organización de una fuerza autodefensiva civil étnicamente unida<sup>35</sup>. Ese caso muestra que la bibliografía

32 V. por ej., Marie-Joëlle Zahar, ‘*Protégés, clients, cannon fodder: civilians in the calculus of militias*’, *International Peacekeeping*, vol. 7 (4) (2000), pp. 107–28; John MacKinlay, ‘*Defining warlords*’, *International Peacekeeping*, vol. 7 (1) (2000), pp. 48–62.

33 Chabal y Daloz, nota 3 *supra*.

34 V. por ej., Idean Salehyan y Kristian Skrede Gleditsch, ‘*Refugees and the spread of civil war*’, *International Organization*, vol. 60 (2) (2006), pp. 335–66; Sarah Lischer, *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aid*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., 2005.

35 V. por ej., Philip Verwimp, ‘*Machetes and firearms: the organization of massacres in Rwanda*’, *Journal of Peace Research*, vol. 43 (5) (2006), pp. 5–22.

ha ido más allá de las nociones que presentan a los civiles como receptores pasivos de la propaganda de la élite hacia una visión con más matices respecto de la movilización de civiles. La manipulación de la élite y la construcción sostenida de temores entre grupos emergen como factores clave que explican la participación directa de los civiles en operaciones de limpieza étnica.

En consecuencia, deben crearse incentivos para que los militantes a tiempo parcial dejen de participar de los brazos armados de sus facciones y se unan al proceso político. Si uno cree que la gente puede cambiar, lo que constituye un supuesto clave de la mediación y la negociación, no resulta de gran ayuda pensar a partir de una visión maniquea del mundo en la que compiten los “buenos” y los “malos”. En cambio, será necesario crear el contexto geopolítico y los procesos de paz apropiados que promuevan un cambio de actitud y de comportamiento. La experiencia demuestra que la mayoría de los rebeldes y los gobiernos comienzan las negociaciones de paz por razones tácticas y para guardar las apariencias, pero en el transcurso del proceso se dan cuenta de que tienen más para ganar de las negociaciones que del enfrentamiento<sup>36</sup>.

En suma, los civiles no solo están desempeñando un papel cada vez mayor en la guerra de alta tecnología, como hemos descrito en relación con la primera tendencia, sino que también tienen un papel cada vez más importante y complejo en conflictos de baja tecnología que se ven en diversos tipos de violencia política organizada dentro de los Estados. En situaciones en las que las instituciones estatales son débiles o inexistentes, los límites entre los dominios público y privado son difusos; no existe un Estado “claro”, ni tampoco una sociedad civil “clara” y en consecuencia tampoco hay una distinción clara entre los participantes civiles y no civiles. Tanto los gobiernos como los participantes armados que no pertenecen al Estado utilizan a los civiles y los ponen en su mira, y a su vez se ven afectados por la forma en que los civiles reaccionan a esta situación. Las explicaciones estructurales macrocausales de los conflictos armados internos se concentran en las economías en decadencia, la marginalización de grupos de poder político y la etno-politización de las divisiones grupales. Las explicaciones microcausales se centran en las causas dinámicas e históricas, en acontecimientos catalizadores, en decisiones de los protagonistas y en las motivaciones heterogéneas de ambición y reivindicación por lo que respecta al reclutamiento de rebeldes y a la participación de civiles en la violencia política. La violencia de los grupos rebeldes para con los civiles está relacionada con las estructuras de oportunidades, las relaciones externas del grupo y los aspectos organizativos dentro del grupo.

36 Annika Aberg, Sabina Laederach, David Lanz, Jonathan Litscher, Simon J. A. Mason y Damiano Sguaitamatti, *Unpacking the mystery of mediation in African peace processes*, informe, Mediation Support Project, Center for Security Studies (CSS) and swisspeace, Zurich/Berna, octubre de 2008, disponible en [www.css.ethz.ch/Mediation\\_in\\_Africa\\_full.pdf](http://www.css.ethz.ch/Mediation_in_Africa_full.pdf) (consultado el 6 de marzo de 2009); Simon Mason, *Learning from the Swiss mediation and facilitation experiences in Sudan*, informe de trabajo, Mediation Support Project, Center for Security Studies (CSS) and swisspeace, Zurich/Berna, mayo de 2007, disponible en [www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user\\_upload/pdf/Mason-Learning\\_from\\_Swiss\\_mediation\\_experiences\\_in\\_Sudan\\_May\\_2007.pdf](http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/Mason-Learning_from_Swiss_mediation_experiences_in_Sudan_May_2007.pdf) (consultado el 6 de marzo de 2009). V. también Chester A. Crocker, Fen O. Hampson y Pamela Aall, *Taming Intractable Conflicts: Mediation in the Hardest Cases*, USIP Press Books, Washington, 2004.

## Fusión de tendencias: la complejidad de los conflictos asimétricos

El creciente potencial de grupos no pertenecientes a un Estado para ejercer el poder y sembrar la destrucción que ha surgido en el curso de la globalización ha acentuado la participación de civiles en los conflictos armados tanto en las guerras occidentales de alta tecnología como en los conflictos locales internos. En la era actual, caracterizada por una mayor interconexión, las dos tendencias definidas precedentemente se están fusionando, mientras la globalización establece lazos cada vez estrechos entre la vida local y las estructuras mundiales. Si bien es probable que los factores locales permanezcan como la fuente fundamental de conflicto incluso en esta era global, los factores locales y globales interactúan al momento de determinar si y cómo ese conflicto terminará en un hecho de violencia armada. Asimismo, las consecuencias globales de los conflictos locales serán mayores. Al mismo tiempo, es probable que las reacciones globales a los conflictos locales aumenten a medida que los protagonistas internacionales procuren promover la estabilidad y participar en esfuerzos para la construcción de Estados<sup>37</sup>.

Las serias amenazas para la seguridad y la estabilidad internacionales surgirán principalmente de la convergencia de dos factores: Estados débiles en zonas de conflictos regionales y la propagación de riesgos globales. La proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) y de sistemas de armas de largo alcance, el crimen organizado y el terrorismo global, el calentamiento global y la propagación de enfermedades en todo el mundo desempeñan un papel multifacético e interactivo en la dinámica de los conflictos armados en regiones desestabilizadas. Sin embargo, a medida que las guerras civiles sobrepasan las fronteras, sus consecuencias indirectas internacionales en el ámbito no militar comienzan a ejercer presión sobre los instrumentos de seguridad interior en lugares remotos del mundo.

Las redes terroristas como Al Qaeda se benefician de la existencia de Estados débiles y regiones anárquicas. Al explotar la vulnerabilidad de los mercados globales y las infraestructuras modernas, libran su batalla en áreas remotas desde el punto de vista geográfico y en los polvorientos recovecos de nuestras mentes<sup>38</sup>. Una pérdida similar en cuanto a la función protectora de la geografía también se observa en el reino del crimen organizado y del tráfico ilegal de bienes y personas<sup>39</sup>. En muchos países, las políticas activas de migración e integración están ganando importancia estratégica en términos de seguridad nacional, mientras el ingreso de

37 V. por ej., Christoph Coker, *Globalization and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*, Adelphi Paper 345, International Institute of Security Studies, Londres, 2002; Richard L. Kugler y Ellen L. Frost, *The Global Century: Globalization and National Security*, National Defense University Press, Fort Lesley J. McNair, Washington, 2001, disponible en [www.ndu.edu/inss/books/Books\\_2001/Global%20Century%20-%20June%202001/globcencont.html](http://www.ndu.edu/inss/books/Books_2001/Global%20Century%20-%20June%202001/globcencont.html) (consultado el 6 de marzo de 2009); Victor D. Cha, 'Globalization and the study of international security', *Journal of Peace Research*, vol. 37 (3) (2000), pp. 391-403.

38 V. por ej., Fawaz A. Gerges, *The Far Enemy: Why Jihad Went Global*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005; Robert Keohane, 'The globalization of informal violence, theories of world politics, and the "liberalism of fear"', *Dialogue-IO*, vol. 1 (2002), pp. 29-43.

39 V. por ej., Cornelius Friesendorf, 'Squeezing the balloon? United States air interdiction and the restructuring of the South American drug industry in the 1990s', *Crime, Law and Social Change*, vol. 44 (1) (2005), pp. 35-78.



personas calificadas y la movilidad sin restricciones a través de las fronteras continúa siendo una exigencia clave de las empresas globalizadas.

Los conflictos políticos violentos en el siglo XXI probablemente se caracterizarán por estructuras asimétricas y se caracterizarán por una creciente participación de los civiles. Desde el fin de la Guerra Fría se percibe una tendencia peligrosa, la participación de civiles en conflictos armados, consecuencia de un círculo vicioso de interacción entre las tendencias descritas en este artículo. En el campo militar, la brecha entre la capacidad de Estados Unidos para la guerra de alta tecnología y la de las demás fuerzas militares nacionales se amplió considerablemente. La Guerra del Golfo de 1991, en particular, pareció demostrar la invencibilidad de Estados Unidos en la guerra convencional, lo que contribuyó al sentimiento generalizado de humillación en muchas sociedades árabes. La lección fue clara: solo en una guerra asimétrica podría Estados Unidos verse superado por su adversario. En ese contexto, el terrorismo como táctica militar fue legitimado como un arma de los débiles en su lucha contra adversarios demasiados poderosos<sup>40</sup>.

En cambio, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 destacaron la vulnerabilidad de la infraestructura civil de las sociedades occidentales ante tales ataques. El claro vínculo entre el centro de gravedad paramilitar de Al Qaeda en Afganistán y el régimen talibán en Kabul le permitió a Washington dar forma a una coalición robusta desde el punto de vista político para la primera fase de su “guerra contra el terrorismo”. Al combinar sus capacidades de alta tecnología con el apoyo a los adversarios locales de los talibán, la coalición liderada por Estados Unidos invadió Afganistán, derrocó el régimen talibán y logró dispersar a gran parte de los líderes de Al Qaeda<sup>41</sup>.

Sin embargo, Washington, preocupado por el escenario catastrófico que produjo el terrorismo de las ADM e impulsado por el ingenuo proyecto neoconservador de una rápida transformación democrática del mundo árabe, fue un paso más allá y aplicó en Irak una política de cambio de régimen inducido por las fuerzas militares. El hecho de que Estados Unidos optara por presentar la invasión a Irak como una segunda fase de la “guerra contra el terrorismo” no tuvo credibilidad a los ojos de la mayoría de sus socios de la OTAN, dado que el vínculo entre el régimen de Sadam Husein y la red terrorista global de Al Qaeda era espurio y la amenaza que se desprendía de sus supuestos programas de ADM era menos que inminente. A nivel regional, la invasión a Irak le hizo el juego a aquellas fuerzas e ideologías que se esforzaban por incitar las tensiones entre los árabes de modo que se transformaran en un “choque de civilizaciones”<sup>42</sup>.

Los acontecimientos recientes en Palestina, Líbano, Irak, Irán, Afganistán y Pakistán revelan cómo las fronteras geográficas parecen desintegrarse en medio

40 V. por ej., Ivan Arreguin-Toft, *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005; Martin van Creveld, *The Transformation of War*, Free Press, Nueva York, 1991.

41 V. por ej., Doron Zimmermann y Andreas Wenger (eds.), *How States Fight Terrorism: Policy Dynamics in the West*, Lynne Rienner, Boulder, 2007.

42 V. por ej., Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, Nueva York, 1996.



de un conflicto asimétrico. En esos conflictos, la conciencia humana misma se convierte, cada vez más, en una zona de batalla. El terrorismo global es una estrategia de comunicación: se piensa que la violencia se utiliza para infundir temor más allá de su objetivo inmediato; el efecto psicológico de la amenaza o utilización de la violencia es ganar el apoyo de partidarios y coaccionar al adversario. Los terroristas utilizan hospitales, mezquitas, comunicados grabados en video e Internet como instrumentos efectivos de una estrategia de comunicaciones orquestada<sup>43</sup>. En respuesta a ello, los organismos gubernamentales han acelerado el desarrollo de sus conceptos y capacidades en materia de guerra de la información<sup>44</sup>. Sin embargo, muchos de estos conceptos y capacidades también hacen menos clara la distinción entre guerra y paz, entre ofensa y defensa, y entre responsabilidades militares y responsabilidades políticas.

Una asimetría similar, aunque a diferente escala, es la que se puede dar entre la capacidad militar de los Estados autoritarios y sus grupos internos de oposición “débiles”. Aquí también la lección aprendida frecuentemente por los grupos armados no estatales ha sido que los Estados autoritarios solo pueden ser sobrepasados en su capacidad estratégica por una guerra asimétrica. Los grupos insurgentes como los Tigres de Liberación de Eelam Tamil en Sri Lanka, las FARC en Colombia, el Movimiento de Liberación de Sudán y el Movimiento Justicia e Igualdad en Sudán tienen pocas esperanzas de lograr una victoria militar clásica contra el gobierno central, pero sí pueden controlar partes del territorio, y al gobierno central le resulta muy difícil vencerlos. El resultado es que grandes áreas de estos países se tornan inestables y se produce una crisis humanitaria, que con frecuencia se extiende a los países vecinos.

Cuando se funden la guerra asimétrica global y local, la línea divisoria entre “civiles” y “combatientes” se torna sumamente delgada. En primer término, en algunos casos el vínculo entre el conflicto local y el global es de naturaleza física directa. Por ejemplo, países sumidos en conflictos armados internos pueden “hospedar” a protagonistas provenientes de una red terrorista internacional. Osama bin Laden vivió en Sudán y a mediados de los años 1990 tuvo vínculos estrechos con el Frente Nacional Islámico de ese país (que dominó al gobierno sudanés). Luego de la presión ejercida por Estados Unidos, el Gobierno sudanés optó por brindar apoyo a la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA) con información sobre los terroristas, aun cuando continuaban con su propia opresión interna de los grupos de oposición, por ejemplo en Darfur. Los vínculos entre Al Qaeda y los talibán en Afganistán es otro ejemplo de un contendiente local que brinda protección a una red global, aunque en este caso el gobierno local —la facción talibán gobernante— eligió no cooperar con Estados Unidos y en consecuencia fue desalojado por la intervención externa.

En otros casos, el vínculo entre el conflicto local y global es indirecto e ideológico, más que de naturaleza física directa. Los movimientos de oposición locales

43 V. por ej., Bruce Hoffmann, *Inside Terrorism*, Columbia University Press, Nueva York, 1998, pp. 197–228.

44 V. por ej., Myriam Dunn Cavelty, *Information operations: Trends and controversies*, CSS Analyses in Security Policy, vol. 34 (3) (2008), Center for Security Studies, ETH Zurich, disponible en [www.crn.ethz.ch/publications/crn\\_team/detail.cfm?id=57145](http://www.crn.ethz.ch/publications/crn_team/detail.cfm?id=57145) (consultado el 6 de marzo de 2009).

pueden ser cooptados por la ideología transnacional del “alqaedismo”, internacionalizar sus ambiciones políticas y adoptar algunas de las tácticas de guerra asimétrica de Al Qaeda. En respuesta, es bastante probable que los actores internacionales adapten sus políticas para con estos grupos, lo que a su vez puede redundar en que se los clasifique en nuevas categorías. La consecuencia que la superposición entre las formas globales y locales de la guerra asimétrica tiene para el concepto de participación directa en las hostilidades es que probablemente varíe la forma de abordar a los “combatientes” y a los “civiles” en función de consideraciones políticas.

En suma, es difícil distinguir los orígenes de los conflictos locales, regionales y globales. Es muy complicado seguir el rastro de los vínculos físicos entre los diferentes participantes, pero es mucho más difícil identificar los vínculos más intangibles que se establecen mediante la guerra de la información y las influencias ideológicas. Las instituciones y coaliciones occidentales se encuentran profundamente involucradas en conflictos armados internos internacionalizados y complejos. El tratamiento que dan a la indistinción de los límites entre el dominio civil y el militar en estos conflictos será un factor crítico para el éxito a largo plazo de sus esfuerzos de estabilización y de construcción del Estado.

### **Implicancias en materia de políticas**

La dificultad de distinguir entre combatientes y civiles en conflictos asimétricos complejos plantea problemas políticos y jurídicos, pero también prácticos. Estos problemas limitan la aplicabilidad del “enfoque de pertenencia” mediante el cual las personas son blanco de ataques legítimos si mantienen su pertenencia a un grupo armado organizado. Más allá de cuán tentadora sea la implacable lógica de este enfoque desde el punto de vista de la política, no se condice con la realidad de los conflictos armados que, más frecuentemente de lo que suponemos, conllevan la participación de facciones despiadadas en ambos bandos, así se trate del gobierno o de las fuerzas rebeldes. La interacción dinámica actual que tiene lugar entre civiles y combatientes refleja el carácter *ad hoc* de la mayoría de los grupos armados, especialmente en situaciones de guerra civil. La pertenencia individual es con frecuencia efímera, y las coaliciones en constante cambio dan forma a la interacción entre los diferentes grupos.

Una forma de tratar de romper este estancamiento y superar el peligro del sesgo político al momento de decidir quién es un “civil” o un “combatiente” es concentrarse en la conducta individual en lugar de etiquetar en forma colectiva. A primera vista, este enfoque parece ser más o menos neutral a nivel político, dado que el criterio para evaluar quién debe considerarse como objetivo o recibir protección es la conducta de la persona individual y no el nombre del grupo al cual ese individuo pertenece. Pero aun cuando tenga sentido utilizar la conducta (y no el nombre del grupo) como criterio, surgen nuevos desafíos. Uno es la pregunta de cómo medir la conducta y determinar el espacio entre una conducta hostil y aquella que no lo es. La misma persona puede matar durante la noche y llevar una vida normal durante el día. Entonces ¿cuán amplio es el margen entre la conducta hostil y la conducta civil? ¿Durante cuánto tiempo una persona debe deponer su arma para ser considerada no combatiente?

La zona gris entre ser hostil y no hostil, y la forma en que se la mide y define, tienen grandes implicancias y continuarán siendo una cuestión sumamente política. Los Estados cuyas fuerzas participan en conflictos armados internos procurarán favorecer una vasta zona gris dentro de la cual se considerará que la gente todavía participa activamente en conductas hostiles, de forma tal que la pregunta de cuándo esas personas pueden ser tomadas como objetivo será más fácil de responder. Las organizaciones humanitarias, por otro lado, bregarán por una delimitación marcada y estrecha entre la fase de conducta hostil y la fase de conducta no hostil, a fin de proteger a los civiles inocentes<sup>45</sup>.

El hecho de que esa zona gris sea una realidad que difícilmente cambie en el corto plazo no significa que los Estados y las instituciones internacionales deban considerarlo como el resultado desigual del comportamiento de grupos anárquicos y, en consecuencia, como una condición de los conflictos armados modernos que simplemente deben aceptar. La aclaración del significado jurídico del concepto “participación directa en las hostilidades” es necesaria para el proceso de adaptación a la naturaleza cambiante de los conflictos armados. Sin embargo, reviste igual importancia que los Estados y las instituciones internacionales reconozcan que la legitimidad a largo plazo de sus políticas para abordar los conflictos asimétricos dependerá de la forma en que enfrenen este desafío.

Las observaciones que se consignan a continuación merecen especial consideración por lo que a la política respecta.

Los gobiernos deberían resistir la tentación de subordinar sus políticas y estrategias para hacer frente a los conflictos regionales a la tarea en apariencia más urgente de combatir el terrorismo global. Una política que considere el terrorismo como una fuerza política con ambiciones territoriales y vínculos con Estados autoritarios no solo le concede una condición política indebida a un adversario no especificado y sumamente fluido, sino que también tiende a antagonizar a los elementos moderados de la región y a ampliar la base de reclutamiento de las fuerzas locales más extremistas. Mientras algunos grupos como Al Qaeda y sus capacidades paramilitares reclaman especial atención, el terrorismo como tal debería definirse por la naturaleza de los actos —que representan una violación deliberada de las normas de la guerra— más que por la identidad de quien los perpetre<sup>46</sup>.

Una batalla exitosa contra los grupos terroristas internacionales se basa en la renovada atención a los orígenes locales de los conflictos regionales en Medio Oriente y en ofrecer mejores niveles de vida para la población árabe. El desafío clave radica en la construcción de instituciones políticas y estructuras estatales que las poblaciones locales perciban como legítimas y en la creación de oportunidades económicas destinadas a estabilizar los países y las regiones que han quedado fuera de control. Esta es la proeza que requiere el esfuerzo combinado de los actores públicos, civiles

45 Agradecemos a Maurice Voyame su valioso aporte, sobre el cual se basa este párrafo. V. también Maurice Voyame, *The notion of “direct participation in hostilities” and its implications on the use of private contractors under international humanitarian law*, en Thomas Jäger y Gerhard Kümmel (eds.), *Private Military and Security Companies: Changes, Problems, Pitfalls and Prospects*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007, pp. 361–76.

46 Hoffmann, nota 43 *supra*, pp. 1–42.

y privados. Se debe aceptar la realidad de emergencias complejas, dado que siempre existe una posibilidad de que grupos con redes transnacionales vean las ventajas que les pueden ofrecer los conflictos armados locales. Sin embargo, la utilización de la fuerza debe estar fuertemente controlada e íntimamente vinculada con los objetivos políticos, dado que los blancos de las operaciones de contrainsurgencia con frecuencia son tanto individuos como grupos militares organizados.

Sin embargo, no basta con neutralizar a los individuos mediante acciones policiales y militares. Recibir aportes de la inteligencia local y ganarse el apoyo de la población local son objetivos vitales de las operaciones de contrainsurgencia. En un entorno de esas características, los daños colaterales resultantes de la guerra de alta tecnología tienden a ser desproporcionados. Las principales capacidades son, en cambio, las de inteligencia y seguridad orientadas a las operaciones policiales y militares. Existe además una gran brecha en las capacidades básicas de los civiles necesarias para reformar el sector de la seguridad y construir sistemas educativos, de salud y de justicia, y resta mucho por hacer en la integración de esfuerzos tendientes a reducir la violencia y promover el desarrollo económico y la reforma gubernamental<sup>47</sup>.

En la misma línea, los gobiernos deberían reconsiderar el equilibrio entre personal uniformado y empresas privadas, en particular en la fase que va de las hostilidades reales a la construcción de una nación. En la fase de lucha, las empresas privadas pueden servir como un multiplicador, lo que permite al comandante utilizar las capacidades a su disposición con mayor flexibilidad. En un entorno de construcción de una nación, sin embargo, la tercerización a empresas privadas de funciones de inteligencia o de seguridad críticas para la misión puede afectar negativamente el control directo de un comandante sobre el nivel de violencia, socavando así la legitimidad de toda la operación<sup>48</sup>.

En 2007, la cantidad de empresas privadas en Irak superó la cantidad de soldados. La participación altamente visible de esos contratistas en los abusos de Abu Ghraib, en misiones no preparadas (como por ejemplo la de los agentes de Blackwater víctimas de una emboscada en Faluya) y en diversos tiroteos que provocaron la muerte de civiles posiblemente han dañado en forma considerable la credibilidad de Estados Unidos. Washington, al igual que otros gobiernos, debe preguntarse en qué punto, dentro del proceso de tercerización de las funciones militares y de seguridad a contratistas privados, la pérdida de control sobre el uso de la fuerza pesa más que el beneficio en términos de una mayor flexibilidad.

Los gobiernos deben aclarar la naturaleza y el alcance de las operaciones de información modernas destinadas a influir en la información del adversario o en las actitudes de la población civil en los teatros de conflictos armados. En conflictos asimétricos la conciencia humana se convierte cada vez más en una zona de

47 V. por ej., David C. Gompert, John Gordon, IV, Adam Grissom, David R. Frelinger, Seth G. Jones, Martin C. Libicki, Edward O'Connell, Brooke K. Stearns y Robert E. Hunter, *War by Other Means: Building Complete and Balanced Capabilities for Counterinsurgency*, RAND, Santa Monica, 2008, disponible en [www.rand.org/pubs/monographs/MG595.2/](http://www.rand.org/pubs/monographs/MG595.2/) (consultado el 6 de marzo de 2009).

48 V. por ej., Clivaz, nota 16 *supra*; Dina Rasor y Robert Baumann, *Betraying Our Troops: The Destructive Results of Privatizing War*, Palgrave, Nueva York, 2007.

batalla dentro de la amplia red de los medios de comunicación globalizados. Es un gran desafío distinguir entre operaciones de información en situación de combate y actividades generales de información pública, ya que la transición de actividades de diplomacia pública (que incluyen la propaganda extranjera, el marketing político y la diplomacia cultural) a operaciones psicológicas militares, entre ellas la propaganda subversiva y las políticas de desinformación, es fluida. Los Estados democráticos deberían, con carácter urgente, aclarar qué tipo de operaciones son medios legítimos de guerra bajo el imperio de la ley, y bajo la autoridad de quién.