

CARI

Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales

Presidente

Adalberto Rodríguez Giavarini

ISIAE

Instituto de Seguridad
Internacional y Asuntos
Estratégicos

Director

Julio A. Hang

Secretario de Redacción

Lic. Federico G. Bauckhage

Contacto

difusionrdnisiae@gmail.com

Uruguay 1037, piso 1º

C1016ACA

Buenos Aires

Argentina

(5411) 4811-0071

www.cari.org.ar

@CARIconsejo



Retrato del líder de Hezbolá, Hasán Nasralá. y de soldados muertos en combate luchando en el bando del presidente sirio, Damasco.

Estimados Lectores:

En el presente número les acercamos aportes de Juan Belikow sobre los distintos rumbos que puede tomar un país luego de un conflicto armado, Paulo Botta sobre el cambio radical en las relaciones entre Rusia e Irán y de Claudio Robelo sobre la estrategia de defensa nacional de Estados Unidos.

Lic. Federico G. Bauckhage
30/07/2019

El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales en general, y el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos en particular, aceptan y fomentan la difusión y el debate plural de puntos de vista diversos sobre las problemáticas políticas relevantes.

Los contenidos de los artículos incluidos en el boletín son exclusivamente responsabilidad de los autores, y no son necesariamente compartidos por la institución o sus miembros.

En esta edición

Postconflicto – escenarios con dinámicas de violencia variable 3

Juan Belikow

Rusia e Irán en Siria: de la cooperación a la competición 18

Paulo Botta

Análisis de la Estrategia de Defensa Nacional de los Estados Unidos de América..... 21

Claudio Robelo

¿El fin del ISIS? La misión no está cumplida..... 23

Federico Bauckhage

Postconflicto – escenarios con dinámicas de violencia variable

Juan Belikow*

Nota: Esta es la primera parte de una serie de tres artículos que abordan la problemática de la violencia residual en escenarios de postconflicto.

I. Introducción

Los líderes políticos se suelen sorprender al descubrir que la seguridad en los escenarios de postconflicto resulta ser diferentes a los que habían previsto. Algunos conflictos armados, que se suponía tendrían secuelas sangrientas y caóticas, se resuelven sin mayores incidentes, mientras otros, que preveían lograr niveles de estabilidad, generaron escenarios más violentos de lo esperado.¹

En todos los escenarios de post-conflicto es común encontrar delincuencia y violencia residual. Las sociedades en posconflicto han experimentado visibles y preocupantes niveles de delitos violentos. Y a menudo sorprendentemente más elevados a los que se manifestaban durante el conflicto precedente.² Las experiencias recientes en Irlanda del Norte, España, Somalia, Bosnia, Kosovo, Timor Oriental, Afganistán, Irak y Colombia demuestran que los conflictos –incluso los decisivos y de corta duración- pueden generar ambientes más sangrientos que la guerra que les precedió y evidenciar que las predicciones acerca las secuelas de la violencia de las guerras pueden tomar un rumbo negativo.

Aunque se pudiera suponer que la firma de un acuerdo de paz o del cese de hostilidades daría paso a una era de paz y no-violencia, en general, esto no se presenta tan linealmente en el mundo real. La experiencia internacional nos muestra que la naturaleza de la violencia evoluciona peligrosamente. Es necesario destacar que donde se ha logrado pactar la paz o el cese al fuego, hay actores que no se sienten derrotados y, consecuentemente, se sienten habilitados para proseguir con sus acciones y operaciones limitadas desde los espacios que consideran sus santuarios.

Los ambientes de posguerra son un caldo de cultivo para la violencia y la criminalidad para un múltiples razones, potenciadas por la cultura de violencia que rodea al conflicto, la circulación de armas remanentes, la presencia

de un gran número de excombatientes, la fractura del sistema de justicia penal, la falta de mecanismos de rendición de cuentas y la existencia de grupos disruptivos que no son parte del proceso de paz o que rechazan los resultados del proceso de paz y recurren a la violencia en consecución de sus objetivos.

Mientras lidia con la gobernanza, la pobreza, el desempleo, la corrupción, etc., el gobierno frecuentemente subestima que su contraparte es capaz de reorganizarse e incluso reagruparse con otros actores menos relevantes del ámbito de la delincuencia y las violencias. Muchos analistas observan que: a) la violencia de postconflicto es marcadamente diferente a la del conflicto y b) en ningún caso la recaída ocurrió en la forma ni tiempos previsible.

La bibliografía especializada aporta una lección particularmente importante: la violencia tiene una naturaleza dual y se presenta como el resultado de las maneras en que se combinan los legados del conflicto con las dinámicas de las expectativas hacia el futuro.³ Es decir, no sólo la coexistencia de los legados del conflicto con las expectativas hacia el futuro determinan la construcción de las violencias del posconflicto, sino también el balance y la correlación entre estos dos componentes es determinante de los diferentes escenarios de posconflicto y las variaciones de las violencias que las caracterizará.

II. Violencia en estados de postconflicto – algunas definiciones preliminares:

Declive de los grupos armados no-estatales involucrados en violencia política

Son numerosos los autores que han analizado el proceso de declive y decadencia de los grupos individuales. López-Alves documentó la caída de los Tupamaros en Uruguay;⁴ Jamieson,⁵ Weinberg y Eubank⁶ estudiaron la caída de las Brigadas Rojas italianas; Kassimeris ha tratado la decadencia de la red terrorista más pequeña, el 17N (17 de noviembre), en Grecia;⁷ Horchem estudió el caso de la

³ Alessandrini, in: Dunnage, Johathan; "After the War: Violence, Justice, Continuity and Renewal in Italian Society", Troubadour Publ., 1999 papers given at the Contemporary History Conference "After the War was Over"; Muggah, "Security and Post-Conflict Reconstruction. Dealing with Fighters in the Aftermath of War", Taylor&Francis, 2009; and, Suhrke, Astri & Berdal, Mats; "The peace in between: post-war violence and peacebuilding", Routledge, 2011.

⁴ Lopez-Alves, Fernando; "Political Crisis, Strategic Choices and Terrorism: The Rise and Fall of the Uruguayan Tupamaros", in Terrorism and Political Violence, Vol 1, Nr 2, Taylor&Francis, 1989

⁵ Jamieson, Alison "Entry Discipline and Exit in the Italian Red Brigades", en Terrorism and Political Violence, Vol 2, Nr 1, Taylor&Francis, 1990

⁶ Weinberg, Leonard & Eubank, William Lee; "The Rise and Fall of the Italian Terrorism", American Political Science review, Vol 82, Nr 4, 1988.

⁷ Kassimeris; Urban Guerrilla or Revolutionary Fantasist? Dimitris Koufodinas and the Revolutionary Organization 17

¹ Collier, Paul et al., "On the Duration of Civil War"; Journal of Peace Research, Vol. 41, No. 3, (May, 2004), pp. 253-273; y, DeRouen and Sobek, "The Dynamics of Civil War".

² Mac Ginty, "No War, No Peace: Northern Ireland after the Agreement", Journal of Peace Research, Vol. 41, No. 3, (May, 2004), p. 101.

Fracción del Ejército Rojo;⁸ Cronin⁹ y Hoffman¹⁰ trabajaron en el caso de Al-Qaeda; Gerges documentó el declive del islamismo radical en Egipto y Argelia;¹¹ Alonso comparó los casos en Irlanda del Norte con los del País Vasco.¹²

Todos aquellos estudios muestran que hay poco consenso sobre la manera en que mueren los grupos no-estatales. Audrey Cronin identifica 5 mitos del terrorismo: i) el terrorismo nunca muere y es infinito; ii) el terrorismo es dependiente de la situación y sólo puede entenderse en el contexto estrecho y específico de un grupo en particular y sus causas; iii) la derrota del terrorismo es sencilla porque con la suficiente fuerza y oposición cualquier campaña puede aniquilada; iv) ocuparse de las causas del terrorismo siempre conllevará su finalización; y, v) la mejor manera de acabar con el terrorismo es empeñando a los Estados en políticas diseñadas para ganar la simpatía de la población de la cual surgen grupos terroristas. Cada uno de estos mitos tiene cierto grado de razón, pero esencialmente son falaces – ignoran los factores que conducen al cese de los movimientos terroristas.

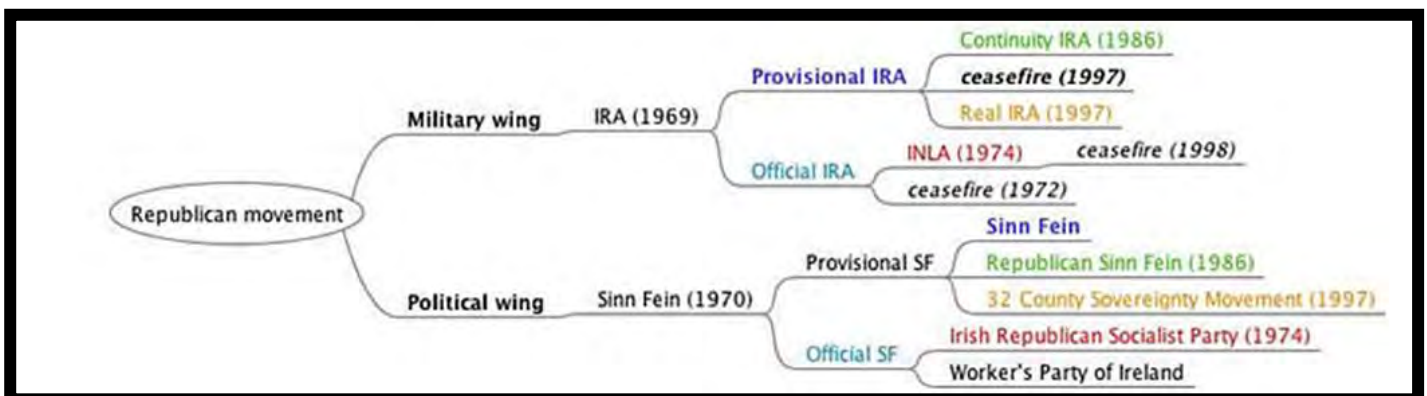
Son muchas las razones para el cese de los grupos armados no-estatales:

a) La victoria absoluta del grupo (por ej.: el FMLN en Nicaragua);

- b) Victoria parcial y transformación en un movimiento social o político;
- c) Derrota política o militar (a manos del Estado o de grupos rivales);
- d) Implosión, destrucción desde adentro o caída por factores endógenos; o,
- e) Conversión o transformación en grupo delictivo.

Debe destacarse que, pudiéndose identificar cualquiera de las razones antes mencionadas como la causa principal, en realidad la decadencia se caracteriza por una combinación de factores y puede incluir otras causas de complicación que operan como factores de descomposición endógenos, exógenos e interactivos. Por ejemplo, en muchos casos la desaparición de un movimiento puede ser el motivo directo de la emergencia o crecimiento de otro. O incluso derivar en su fractura o atomización (como ocurrió con el caso del IRA o -en un contexto muy diferente- con los cárteles mexicanos).¹³

La derrota de los líderes de la rebelión en Irlanda en 1916 se convirtió en la inspiración para cuatro generaciones de movimientos políticos y grupos armados no-estatales que continúa inspirando a facciones escindidas marginalmente hasta estos días.



November", en *Studies in Conflict & Terrorism* Vol 28, Nr 1, Taylor&Francis, 2005

⁸ Horchem, Hans Joseph; "The Decline of Red Army Faction" en *Terrorism and Political Violence*, Vol 3, Nr 2, Taylor&Francis, 1991

⁹ Cronin, Audrey Kurth; "Ending Terrorism: Lessons for Defeating Al-Qaeda", *Adelphi Paper* 394, IISS, London, 2008

¹⁰ Gunaratna, Rohan; "Inside Al-Qaeda: Global network of Terror", Columbus University Press, N. York, 2002

¹¹ Gerges, F; "The Decline of Revolutionary Islam in Algeria and Egypt", *Global Politics and Strategy*, Vol 41, Nr 1; IISS, London, 1999.

¹² Alonso, Rogelio; "Pathways Out of Terrorism in Northern Ireland and the Basque Country: The Misrepresentation of the Irish Model"; en *Terrorism and Political Violence*, Vol 16, Nr 4, Taylor&Francis, 2004

La división de los grupos, estrechamente relacionados con las tensiones internas, también se presenta durante los procesos de acuerdos de paz. Los acuerdos de paz se focalizan en la corriente principal o, peor aún, en el núcleo del grupo, relegando el tratamiento de las facciones internas para una etapa posterior.

Pero ocurre que esas facciones internas pueden guiarse/motivarse -o no- por la misma agenda (fines y medios) y con frecuencia están involucradas en actividades criminales de un formato o patrón diferente al de la corriente principal del grupo armado no-estatal. El primer informe de la Comisión de supervisión independiente (IMC, para observar el cese al fuego en Irlanda del Norte) consideró al PIRA como estar "muy activo en acciones

¹³ Sanchez Valdés, "¿Organizaciones criminales más pequeñas = a menos violencia?" <http://www.animalpolitico.com/blogueros-causa-en-comun/2014/10/28/organizaciones-criminales-mas-pequenas-menos-violencia/>

paramilitares y homicidios". Las estadísticas IMC mostraban que, si bien disminuyeron los ataques y asesinatos de funcionarios policiales, el nivel de "otras formas de violencia paramilitar" han aumentado fuertemente como resultado de su participación en "crecientes actividades ilegales", su "imposición para controlar personas o comunidades enteras y su participación en el crimen organizado".

En el año 2004, el tercer informe del IMC encontró que "de las doscientas treinta bandas criminales que operan en Irlanda del Norte... el 60% (unas ciento cuarenta bandas) tienen vínculos con los paramilitares y que de las veinticinco principales pandillas involucradas en operaciones internacionales, diecisiete (dos tercios del total) estaban asociadas a los paramilitares".

Las disputas y enfrentamientos armados entre las facciones son frecuentes y la lucha por el control territorial se convirtió en una norma.

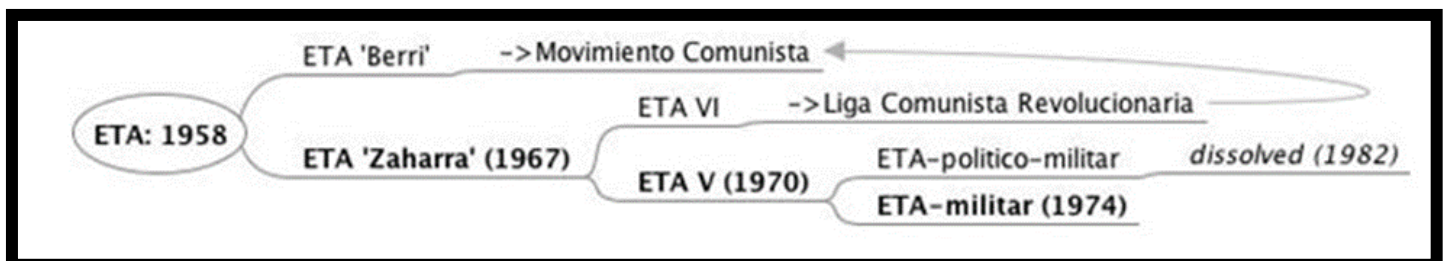
Sin embargo, en algunos casos, las autoridades gubernamentales han implementado con éxito las medidas preventivas y encuentran formas de disuadir al movimiento e inhibir a sus grupos para operar. La neutralización (física o psicológica) de algunos líderes puede, en algunos casos, lograr a ese efecto.

Oots¹⁴ hace una observación muy relevante: los factores que facilitaron la formación del grupo están con frecuencia relacionados con la causa de su decadencia. Si la formación de los grupos y su desarrollo se basan en la capacidad emprendedora del líder, su ausencia lógicamente afectará la capacidad del grupo para sobrevivir. El encarcelamiento

(UDA) que a su vez ha tenido también una evolución sofisticada.

La implosión de la UDA es un caso muy interesante, pero lamentablemente este grupo - alguna vez considerado como el más políticamente poderoso y violento grupo de Irlanda del Norte- ha escapado al análisis serio por parte de los expertos en postconflicto y contraterrorismo por su conversión a la actividad criminal.

El caso del movimiento separatista vasco muestra cómo el fraccionamiento, que tuvo un derrotero distinto al del IRA debido a cambios en el entorno y en los objetivos políticos e ideológicos que le dieron origen, no redujo la violencia e incluso la llevó a un nivel de hostilidades más graves – el gobierno generó una polémica contraparte: GAL. El movimiento nacionalista vasco que surgió como una reacción nacionalista a las políticas represoras de las expresiones culturales regionalistas de Francisco Franco se fractura cuando en 1958 un grupo de jóvenes inconformistas aconfesionales se escindió del tradicionalista Partido Nacionalista Vasco (PNV) para formar el grupo ETA. Abocado inicialmente a las acciones sociales, el grupo no tardó en abrazar la lucha armada, inspirados por un "inestable equilibrio entre el socialismo y el nacionalismo radical" en lo ideológico y en la "coordinación de la lucha armada con la agenda política" en lo práctico.¹⁵ La muerte del dictador en 1975 y el posterior ascenso de la izquierda española al poder afectó los aspectos ideológicos: la "banda armada" pasó a ser antidemocrática y luchar contra el socialismo. Los sucesivos procesos de paz no han logrado poner término las acciones armadas de sus diferentes facciones hasta fines de 2011 y aún hoy sigue en



del líder del RIRA McKevitt en 1999 redujo la capacidad del grupo para lanzar ataques de alto nivel. Del mismo modo, la caída del movimiento Black Panther se relacionó con el encarcelamiento, asesinato y exilio de sus dirigentes. Sin embargo, este tipo de intervenciones tiene que ser implementado en un entorno muy bien estudiado y analizado y considerar las circunstancias que aseguren evitar la fragmentación o fraccionamiento del grupo que pueda malograr la consecución de la ulterior disminución de la delincuencia y de las violencias.

La evolución del IRA está estrechamente vinculada con una de sus contrapartes: la Asociación de Defensa de Ulster

duda su desarticulación definitiva.¹⁶

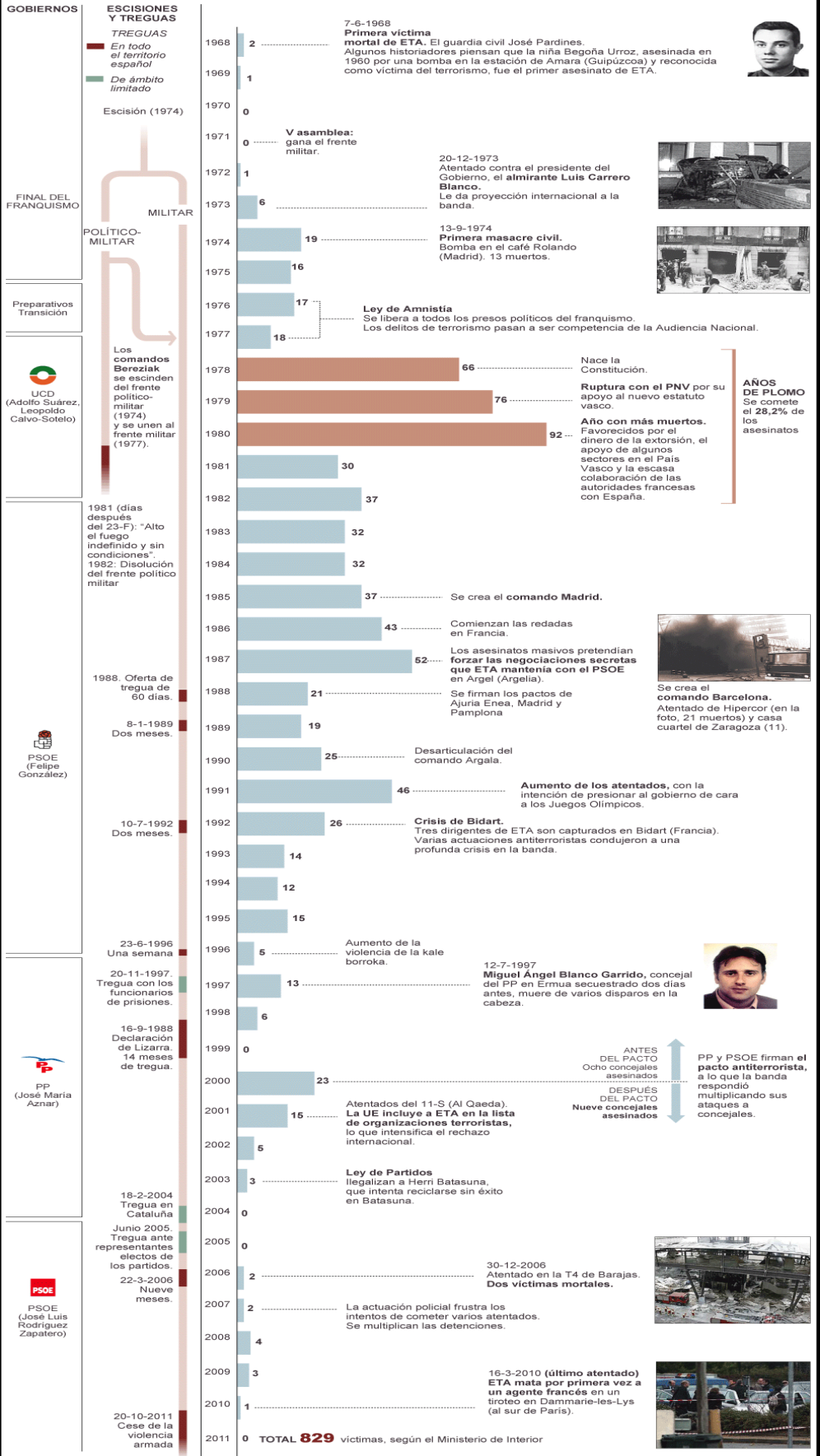
¹⁴ Oots, Kent Layne; "Organizational Perspectives on the Formation and Disintegration of Terrorist Groups"; Terrorism, Vol 12, Nr 3, Taylor&Francis, 1989

¹⁵ Fernández Soldevilla, Gaizka; "El nacionalismo vasco radical ante la transición española", Historia contemporánea Nr 35, pp. 817-844, 2007. Ver en: <https://www.e-ir.info/2011/08/01/democratisation-and-the-decline-of-political-violence-in-northern-ireland-and-the-spanish-basque-country/>

¹⁶ Robles Fumarola, Roberto; "Democratization and the Decline of Political Violence in Northern Ireland and the Spanish Basque Country"; E-International Relations, 2011. Ver en: <https://www.e-ir.info/2011/08/01/democratisation-and-the-decline-of-political-violence-in-northern-ireland-and-the-spanish-basque-country/>

EVOLUCIÓN DE LAS VÍCTIMAS MORTALES DE ETA

Fundación de ETA. El 31 de julio de 1959 un grupo de estudiantes radicales disidentes del colectivo EKIN envía al presidente del Gobierno vasco en el exilio, José Antonio Aguirre, una carta en la que le informan de la fundación de Euskadi Ta Askatasuna (Euskadi y Libertad) en Bilbao.



Fuente: Ministerio de Interior, elaboración propia. EL PAÍS

El caso de los carteles mexicanos también ofrece un buen ejemplo de cómo una combinación externa (militarmente derrotado por otros grupos delictivos o policiales, detenciones de líderes) y factores internos (luchas por la sucesión en liderazgo, divisiones) han dado forma a la evolución de estos grupos armados no estatales. Tal y como afirmó Sanchez Valdés declaró – la detención de los jefes de los grandes carteles lejos de eliminarlos no sólo ha multiplicado a los grupos narcotraficantes, sino también ha aumentado su conciencia, militarismo, inteligencia y nivel de violencia relacionados con su actividad, incluyendo la infiltración de las instituciones del estado y hasta las campañas políticas.

Esto costos incrementales, relacionados con la más sofisticada conciencia, llevó a los grupos a lo que técnicamente se denomina “desplazamiento del delito”: la ampliación de su teatro de operaciones (incluyendo la internacionalización que les reporta las ventajas de la interjurisdiccionalidad), la diversificación de sus actividades (secuestro, extorsión, prostitución, juegos de azar, minería ilegal, la trata de seres humanos, tala ilegal, sicariato, robo de vehículos, tráfico de armas, corrupción, etc.) y la adopción de nuevas prácticas (mayor virulencia, corrupción, “narco-política, etc.).

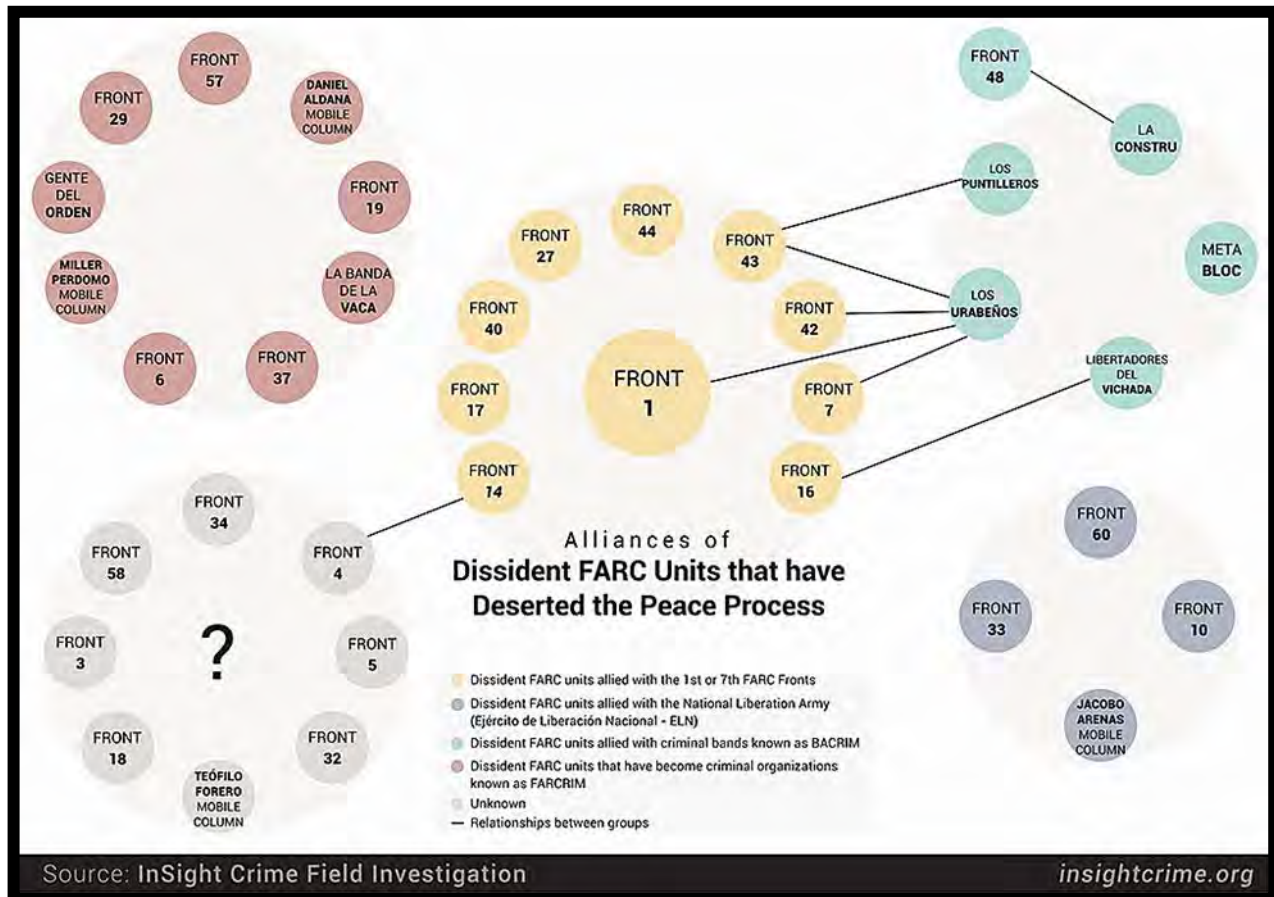
17



¹⁷ Bunker, Khirin A. "Old and New Governmental-Criminal Relationships in Mexico: A Historical Analysis of the Illicit Political Economy and Effects On State Sovereignty", Small Wars Journal. Fuente: SWJ <https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/old-and-new-governmental-criminal-relationships-in-mexico-a-historical-analysis-of-the-ill>

El reciente proceso de paz en Colombia es una clara muestra de ello. Hacia mediados de 2018, 18 facciones disidentes se habían apartado del proceso de paz.¹⁸ Algunas buscan fusionarse o aliarse con el ELN. Otras establecieron asociaciones y alianzas con el crimen organizado.

sustituir a los miembros que abandonan el grupo, son encarcelados, lesionados y muertos), el acceso a las armas y a los recursos financieros pueden causar el declive de los grupos pequeños o, alternativamente, puede ser resuelta a través de asociaciones y alianzas con otros grupos criminales o poderes informales (estructuras de tipo-mafia, políticos corruptos, sindicatos, etc.). La alianza con los



También hay que considerar que la fragmentación no es siempre una evolución perjudicial para los grupos armados no-estatales. A veces es una decisión estratégica deliberada para lograr objetivos específicos, sus actividades o incluso con tiene por objetivo mejorar la seguridad del grupo, de sus operaciones y de sus miembros. Resuelve una de las ironías de las organizaciones de estos grupos armados no-estatales: un grupo muy numeroso incrementa las dificultades para mantener la cohesión interna.

El fraccionamiento y fragmentación de los grupos los hace más vulnerables y su logística más difícil y, al mismo tiempo, generan un entorno más competitivo. Competitividad en los fines (los objetivos e incluso “negocios” criminales) y en los medios, lo que en la mayoría de los casos supone mayor violencia. Esta situación incremento los costos operativos y también los riesgos y dificultades. Las dificultades para el reclutamiento (para

talibanes permitió la supervivencia del Movimiento Islámico de Uzbekistán (IMU) y la asociación con los narcotraficantes primero (y la lianza después) permitió la supervivencia de las FARC en Colombia.¹⁹

Sin embargo, las asociaciones y alianzas pueden dañar coherencia y consistencia ideológica y el apoyo externo de los grupos. Oots afirma que: las deficiencias en aprovechar y mantener el apoyo externo, la incapacidad de competir exitosamente por la base de apoyo y el fracaso para conjurar las divisiones internas pueden resultar en una situación terminal para cualquier grupo o movimiento.

Son contados los casos en que un grupo armado no-estatal simplemente se desvaneció tras haber alcanzado realmente sus objetivos de manera lineal y sin comprometer, bastardear y degradar sus medios y fines. En la mayoría de los casos, la meta fue alcanzada a costa de cambios tácticos importantes y de comprometer sus principios ideológicos

¹⁸ Fundación Ideas para la Paz: “Trayectoria y dinámicas territoriales de las disidencias de las FARC”, Informe Nro 30, FIP, Bogotá, 2018

¹⁹ Otis, John “The FARC and Colombia’s Illegal Drug Trade”, Wilson Center, Washington – Nov 2014. Ver en: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Otis_FARC_DrugTrade2014.pdf

básicos. Este proceso distorsivo requiere reafirmar permanentemente el control y disciplina sobre las filas fragmentadas.

Es menos razonable concebir movimientos armados no-estatales como en estado terminal: generalmente evolucionan hacia un activismo político o social menos violento o hacia una actividad delictiva más violentos. Eventualmente, pueden resurgir.

Lidiar con la violencia de postconflicto es tratar no sólo con problemas de gran envergadura – los que constituyen la base del acuerdo y la desmovilización del proceso de paz. La experiencia internacional demuestra que generalmente se omite incluir la necesidad del análisis del individuo en esas estrategias. Los grupos armados no-estatales se caracterizan por temas más pequeños, más discretos cuyos significados tendemos a fallar en apreciar. Los grupos de violencia política se integran por un relativamente reducido número de individuos, cuya situación requiere especial atención lo que permitirá evitar la reincidencia o el desplazamiento no deseado de sus actividades. Por tanto, se debe encontrar un rol canalizador de sus perspectivas individuales lo antes posible. El comportamiento de esos pocos individuos –cuyo volumen relativamente bajo de acciones han perpetrado las consecuencias a gran escala- es clave para el éxito en la reducción de la violencia de postconflicto. La manera en que sean dese-empeñados (o desacoplados) de la violencia política y la manera en que sean deslocalizados tendrán un muy alto impacto sobre todo el proceso de postconflicto.²⁰

Estado de postconflicto

Un estado de postconflicto se define por cinco condiciones:²¹

- a) Un Estado que haya padecido un conflicto armado entre dos o más actores/partes.
- b) El territorio de un Estado que haya sido escenario de lucha armada.
- c) Un explícito y formal fin de hostilidades establecido entre al menos dos partes participantes.
- d) Un acuerdo de paz mutuamente reconocido que deba durar al menos un año.
- e) Un acuerdo temporalmente definido (la experiencia internacional sugiere 5 años) y que no puede durar infinitamente.²²

Si bien todas necesarias, estas condiciones no son suficientes. No deben ser considerados Estados de postconflicto los conflictos armados con:

- i. niveles variables de violencia;
- ii. cese al fuego temporal o meramente nominal;
- iii. falta de acuerdos formales de paz; o,
- iv. conflictos duraderos con espasmódicos acuerdos de cese al fuego.

Todos los conflictos inter-, intra- y extra-estatales pueden dar lugar a estados de postconflicto. Estos tipos de conflictos se puede superponer y la línea que separa los conflictos nacionales e internacionales podría ser muy elusiva. Algunos conflictos internos pueden ser internacionalizados, así como algunos conflictos internacionales podrían conducir a una guerra civil o lucha interna. Sin embargo, esas situaciones no siempre dan lugar a estados de postconflicto en los territorios de todas las partes participantes. Un Estado que se enfrenta en un conflicto que se llevó a cabo enteramente en territorio de otro Estado no dará lugar ni podrá ser clasificado como un estado de postconflicto (por ejemplo, EE.UU. en lo referente a la guerra del Golfo; o Australia, Nueva Zelanda y Canadá en relación a la IIGM) a menos que su territorio se vea afectado por el conflicto (por ejemplo, Líbano después de la represalia israelí contra el Hezbolá en 2006). En otras palabras, la designación del estado de postconflicto no es necesariamente recíproco.

Algunos Estados pueden padecer conflictos concurrentes o simultáneos en sus territorios que podrían terminar en diferentes momentos, resultando en enfrentamientos activos en una región del país y, al mismo tiempo, estados de postconflicto en otras. Estos casos son más inestables, complejos y difíciles. La superposición de conflictos y estados de postconflicto tienden a ser difíciles de contener debido al riesgo de contagio en un escenario permanentemente cambiante. Especialmente cuando se tratan de actores irregulares, en la medida que pueden presentar diferentes alianzas en distintos frentes que tienden a ser muy difíciles de delimitar (por ejemplo, Bosnia, Ruanda, República Democrática del Congo, Colombia).

Los cambios de regímenes, de gobiernos o de autoridades, así como un acuerdo de reparto de poder, reconocimiento explícito (o implícito) de la legitimidad de las reclamaciones de las partes no necesariamente deben ser calificadas como estado de postconflicto.²³ Los estados de postconflicto pueden tener una amplia gama de autoridades, incluyendo las autoridades provisionales (por ejemplo, ONU) o gobiernos de transición.

Hay diferentes tipos de estados de postconflicto. En la mayoría de los casos pueden presentar características similares a las de los Estados débiles: débil gobernanza y

²⁰ Este aspecto de la desradicalización y des-empeñamiento fue tratado por el autor en el artículo anterior. Ver ISIAE 72: <http://www.cari.org.ar/pdf/boletin72.pdf>

²¹ Boyle, "Violence after War"

²² Hartzell, Caroline et al., "Stabilizing the Peace after Civil War", International Organizations, Nr 55, MIT, 2001

²³ Hartzell, Caroline & Hoddie, Matthew; "Institutionalizing Peace: Power Sharing and Post-Civil War Conflict Management" American Journal of Political Science, 2003; y "Civil War Settlements and Implementation of Military Power-Sharing Arrangements", Journal of Peace, Vol 40, Nr 3: A&M University, 2003.

mala infraestructura, falta de imperio de la ley, ausencia de instituciones gubernamentales y judiciales, delitos violentos, corrupción, problemas económicos y sociales, exclusión social, desempleo, etc. Pero también hay diferencias que es necesario tener en cuenta. El estado de postconflicto tiene implicaciones muy importantes: significa que un Estado ha decidido poner fin a un conflicto y, como resultado del conflicto armado y el establecimiento de la paz, está experimentando un proceso de transformación que reordena las relaciones sociales existentes y atraviesa un cambio de gobierno. Este proceso de post conflicto y el contexto social económico y político resultante proporcionan nuevos motivos, objetivos y oportunidades para las violencias. Esta dinámica de nuevas oportunidades y el hecho de que la violencia se está remodelando hacen notablemente más vulnerable al estado de postconflicto y lo diferencia de los Estados débiles.

La mayoría de los estados de postconflicto no tienen la capacidad de ejercer el control efectivo de la totalidad de su territorio en el corto plazo - situación que produce un vacío de seguridad ciudadana que reduce el costo de la predatoria violencia oportunista (crimen organizado, las estructuras de tipo-mafioso y simples delitos menores), re-emergencia de la violencia política e incluso de la violencia interpersonal (revancha, venganza). No sólo se presenta como una situación anárquica o semi-anárquica – el cambio de poder y cambio de roles torna a las ex víctimas (individual y colectivamente - como en el caso de las minorías) en nuevos victimarios e incluso los meros testigos del contexto anterior ser sometidos a tratos brutales por ser percibidos como cómplices silenciosos y pasivos de la violencia armada anterior.

Los desplazamientos migratorios y la intención de resolverlos pueden ser motivo de nuevas violencias en cuanto algunos desplazados intenten retornar a sus anteriores asentamientos mientras otros busquen permanecer en sus asentamientos temporales en los que creen tener mejores oportunidades para establecerse permanentemente.

Las concesiones hechas por ambas partes podrían afectar la confiabilidad del liderazgo y el gobierno perder la confianza popular. La cooperación con las autoridades del orden puede ser denegada con lo que las labores para prevenir la violencia y las investigaciones criminales tornarse más difíciles, complicando aún más la situación general.

Los elementos experimentados en combate, comando, vigilancia e inteligencia del conflicto anterior que no se pueden reconvertir en el nuevo entorno se pone a disposición de todo tipo de estructuras de violencia organizada potenciando la capacidad y los efectos de la violencia política, del crimen organizado y de las organizaciones mafiosas, alimentando los poderes "ocultos" o "informales".²⁴

²⁴ Hernández Pico, Juan; "The Armed Wing of the 'Hidden Powers' in Action", *Revista Envío* Nr 249, Universidad Centro Americana, Managua, 2003.

La configuración de los distintos tipos de violencia que emerge en los estados de postconflicto y la capacidad institucional del gobierno para enfrentarlas varía significativamente en función de varias características: si el gobierno sigue en su lugar; si la contraparte ha sido militarmente vencida; si los abusos de los derechos humanos han afectado la credibilidad de los Estados; etc. Los casos de alto nivel de violencia motivada u orientada políticamente se consideran entornos "duros" porque una parte significativa de la violencia será dirigida a transformar el equilibrio de poder y, en consecuencia, poner en peligro los acuerdos de paz. Puede ser una violencia de escala masiva (como en Irak o Afganistán) o de baja intensidad (como Irlanda) – pero ambos producen el mismo efecto: erosionar progresivamente la confianza en el acuerdo de paz, produciendo un ambiente propicio para que los oportunistas reinicien el conflicto. Como muestra la experiencia internacional, la violencia política de bajo perfil se utiliza generalmente como una forma de "negociación sucia" para con los poderes menores -incluso locales- y sus recursos. En todos estos casos de entornos "duros" los esfuerzos del gobierno priorizan los temas de violencia política para evitar el reinicio del conflicto y por lo tanto hace caso omiso ante cierto nivel de otro tipo de violencia que afecta a la población.

La literatura especializada refiere generalmente a la persistencia de las causas profundas del conflicto. Este enfoque equivale a asumir que las mismas causas motivan la violencia antes, durante y después del conflicto.²⁵ Sin duda, "los habitantes de los estados en postconflicto a menudo son perseguidos por el fantasma de la guerra mucho después de haya terminado",²⁶ pero esto no implica que los patrones de preguerra o durante la guerra persisten simplemente inalterados y en el postconflicto siguen motivando la violencia. Muy por el contrario, el fin de la guerra cambia fundamentalmente los incentivos y el poder relativo de los diferentes actores. Además, muchos autores sostienen y con razón, que la manera en que se pone término a una guerra tiene implicaciones importantes para las secuelas.

Los estados en postconflicto, caracterizados los por delitos predominantemente predatorios y la violencia interpersonal de motivaciones no-políticas, se consideran entornos "suaves", porque está desconectada de cualquier intento de desafiar el estado, su legitimidad o su energía. Sin embargo, esta calificación no significa que la violencia

²⁵ Grandi, Francesca; "What can Italy teach us about post-conflict violence?"; *Italian Politics and Society*, Nr.70, pp. 55-67, 2012

²⁶ Boyle, Michael en: Suhrke & Berdal, "The peace in between: post-war violence and Peacebuilding"; Routledge, 2011; Ghobarah, H.A., Huth, P. & Russett B., "Civil Wars Kill and Maim People-Long after the Shooting Stop"; *American Political Science Review* Nr 97, 2003; and, Herreros, Francisco; "Peace and Cemeteries: Civil War Dynamics in Postwar States' Repression", *Politics & Society*, Vol 39, Nr 2, 2011.

sea menos severa. Son muchos los ejemplos en que entornos posconflicto "suaves" han causado más muertes que el conflicto precedente (El Salvador, Guatemala).²⁷

Es importante destacar que los entornos "suaves" y "duros" no son tipos excluyentes. Pueden coexistir simultáneamente en diferentes espacios (variaciones geográficas), en el mismo espacio o evolucionar rápidamente de una a otra (variaciones temporales).²⁸

Mientras los entornos "duros" se definen en términos de "alta política" (afectan cuestiones absolutamente vitales para la supervivencia del estado), los aspectos menos estudiados - y por tanto más descuidados- se relacionan con el ambiente "suave" de la "baja política" (ámbito del estado de bienestar y asuntos relacionadas con seguridad social o humana). Para lograr un proceso de postconflicto tranquilo, efectivo y exitoso, es esencial abordar, al mismo tiempo, ambos entornos –el "duro" y el suave"- y el liderazgo debe establecer planes estratégicos para ambos proporcionando un futuro razonable para la gobernabilidad y viabilidad económica para el estado.

Los escenarios de post-conflicto

Como señala Grandi,²⁹ es importante tener en cuenta el fin del conflicto armado y los incentivos específicos que genera cada entorno de postconflicto los que, a su vez, forman la motivación del actor para el uso de la violencia. Según cómo se pone fin a una guerra, pueden surgir tres escenarios de postconflicto, caracterizados por distintos arreglos políticos e institucionales y un conjunto diferente de incentivos y oportunidades para los actores políticos para recurrir a la violencia. Los siguientes escenarios son estilizados, ideal-tipos y los estados, sometidos a procesos de postconflicto, pueden presentar una o más características que definen cada escenario.

- *Estado debilitado*

Después de la IIGM cuatro de cada cinco conflictos armados intra-estatales han debido ser resueltos por la vía militar, relegando los acuerdos de paz. Sin embargo, desde principios de la década de 1990 la tendencia se ha invertido y asistimos cada vez más a los acuerdos de paz,³⁰ proporcionando oportunidades para el compromiso político entre los ex enemigos para poder compartir soluciones. Pero al mismo tiempo estas soluciones pacíficas abren las puertas a un significativo debilitamiento institucional y las posibilidades de captura del estado por parte de grupos

²⁷ Rosenberg, Mica "Witness I in Guatemala, Violence Always near". Reuters, 3 Feb, 2003

²⁸ Boyle, Michael, "Violence After War: Explaining Instability in Post-Conflict States", Johns Hopkins Univ. Press, Washington, 2014.

²⁹ Grandi, Francesca; "New Incentives and Old Organizations: The Production of Violence after War"; Peace Economics, Peace Science and Public Policy; Vol 19, Nr 3, 2013

³⁰ Toft, Monica; "Securing the Peace: the Durable Settlement of Civil Wars", Princeton Univ. Press, 2010

sociales o políticos que no accederían al poder por la vía democrática legítimas. El aparato estatal de la preguerra se mantiene y sigue funcionando, pero ahora bajo nuevos actores políticos buscan posiciones de liderazgo para legitimarse a través de la guerra. En suma, el sistema político de postconflicto no presenta cambios sustanciales como resultado del conflicto, pero los actores que lo lideran sí lo hacen y las instituciones del estado probablemente serán significativamente débiles. El conflicto armado podría resultar en un cambio de régimen o una igualmente importante transición política; sin embargo, no supondrá la reforma del aparato estatal.

En este escenario, los incentivos al uso de la violencia pueden surgir de una lucha de poder entre los actores políticos, o de la competencia por los botines de las actividades ilegales. La oportunidad para recurrir a la violencia depende de la capacidad organizativa de los actores y de la capacidad del estado para consolidar sus capacidades y su monopolio del uso de la fuerza independientemente de tal lucha de poder. Pero al mismo tiempo, este escenario presenta una ventana de oportunidades para el abuso y permite la emergencia de nuevas formas de violencia, diferentes tipos de delitos y nuevos actores criminales y violentos. En suma, la violencia es un medio para que los perpetradores se construyan un espacio más favorable en la política nacional o en las redes económicas nacionales-transnacionales. Consecuentemente, la violencia se dirige sobre todo contra los competidores y por lo tanto ocurre entre los grupos que tienen -al menos en teoría- el mismo acceso al poder político y a los recursos económicos.

- *Consolidación del estado*

Cuando el entorno de postconflicto es resultado de una solución militar y los grupos no-estatales resultan derrotados, el gobierno necesita reafirmar su control sobre todo el país. En otras palabras, el estado coincide con un lado de la contienda política. Como resultado, el estado sale fortalecido del conflicto y puede consolidar su dominio político.

En este escenario, los incentivos para recurrir al uso de la violencia afloran cuando los grupos que quedaron fuera del poder buscan sabotear al estado o porque el estado pretende reprimir los resabios de la oposición. En tal caso, la violencia es direccionada por quienes detentan el poder político contra quienes no accedieron a él y que son percibidos como una amenaza a su sistema político recién restaurado, y, por otro lado, la violencia es practicada por los excluidos del poder político contra aquellos que lo sostienen. La oportunidad de utilizar la violencia en este escenario depende de la capacidad que tengan los que ejercen el poder en poder identificar a sus opositores políticos y de la capacidad de los opositores políticos para organizarse suficientemente para emprender acciones violentas. En suma, la violencia ocurre entre los grupos que gozan de niveles asimétricos de poder.

- *Colapso del estado*

Cuando prevalece el desafío al estado y se impone una victoria militar decisiva, existe el riesgo, en la versión más extrema de esta situación, que los grupos armados rivales finalmente acaben con el estado y sumerjan a la política preexistente en un perenne estado de inestabilidad, una breve guerra en toda regla y dará por resultado un Estado fallido (por ejemplo, Somalia). Esta opción extrema es poco probable. Es más común que los vencedores impongan el colapso del viejo sistema y dejen espacio para la creación de uno nuevo que lo sustituya. Como resultado, en el período de postconflicto el viejo estado se derrumba y los vencedores se convierten en los únicos actores políticos legítimos encargados de engendrar el inicio de una nueva entidad política.

En este escenario, surgen incentivos para uso de la violencia por dos razones: i. dado que el estado es demasiado débil para garantizar la seguridad y la rendición de cuentas y hay altos niveles de impunidad, se apela a la alternativa de la violencia que en el contexto imperante presenta bajos riesgos y facilitando que muchos actores recurran a ella como herramienta eficiente y útil para obtener ganancias personales y colectivas; II. dado que los vencedores consolidan la legitimidad y el poder que les aportó el conflicto, la competencia surge en el seno de la coalición gobernante, haciendo que sus actores busquen posicionarse mejor a través de la violencia. Dependiendo de la fuerza del nuevo gobierno o la facción prevaleciente, la delincuencia brota en la periferia del poder y emerge la violencia organizada (nexos delincuencia-política).

Todos los escenarios analizados hasta aquí son tipo-ideales y como tales, no existen en estado puro. En realidad, se presenciara una combinación de estos escenarios. Y la cuestión aquí es hacer hincapié en que todos esos escenarios brindan oportunidades para una combinación de diferentes tipos y formas de delincuencia y violencia, desde delitos menores y violencia interpersonal hasta complejas manifestaciones de delincuencia organizada, mafias y violencia política.

Categorías de delincuencia y violencia de post-conflicto:

UNODC, identifica³¹ tres categorías de delincuencia y violencia en entornos de post-conflicto: i. violencia residual; ii. delincuencia general; y, iii. actividad criminal relacionada con el estado o las estructuras políticas.

- *Violencia residual:*

Como continuación del conflicto (o acciones vinculadas al conflicto), la violencia residual puede incluir ataques revanchistas de un grupo étnico sobre otro o actos de violencia por parte de una facción disidente o escindida de una de las partes de los acuerdos de paz. La violencia residual también puede ser perpetrada por actores excluidos del proceso de paz en sus esfuerzos por sabotear en proceso. Esta categoría de violencia políticamente

motivada u orientada puede ser referida también como violencia política o violencia estratégica, aun cuando tenga propósitos tácticos o sea instrumental a un plan más amplio de lucha por el poder desplegado por las partes del período de postconflicto. Aunque generalmente refiere a actores no-estatales, esta categoría de violencia puede realizarse también por estructuras de poder relacionadas con el gobierno cuando se presenta como parte de sus acciones para promover sus intereses y objetivos políticos.

Generalmente se considera que la violencia residual es una consecuencia o herencia remanente en el marco de la cultura de la violencia que signa el conflicto. Sin embargo, las más recientes experiencias en Irlanda del Norte, África del Sur y América Latina ponen en duda esta idea y demuestran sus limitaciones. Algunos autores sostienen que el marco de la cultura de la violencia es insuficiente y simplista al explicar las actividades violentas el postconflicto como resultado directo de las experiencias violentas de la época del conflicto marcada por la violencia directa y frontal. Estos autores pretenden poner luz sobre el cómo la violencia estructural o indirecta ofrece un marco más profundo al análisis acerca de las maneras en cómo el conflicto civil conduce a la delincuencia. Algunos críticos creen que la delincuencia violenta emerge del conflicto como resultado tanto una de la cultura de la violencia como de la violencia estructural indirecta que acompaña a los conflictos y las transiciones a la paz. Otros sostienen que los altos niveles de delincuencia violenta del postconflicto no son necesariamente resultados inevitables de los conflictos y que la promoción de un discurso de la cultura de riesgos de la violencia afianza los supuestos de división y la tendencia a la violencia en las sociedades en posconflicto.

- *Culturas de Violencia:*

Marco y permisividad Social:

Las culturas de violencia están firmemente arraigadas en el legado de conflicto donde "sociedad de posguerra ha interiorizado la violencia apoyando las normas y los valores a tal grado que sigue siendo una sociedad muy violenta, que perdura en la 'paz'".³² Los altos índices de delincuencia violenta en el postconflicto pueden entenderse, según el marco de la cultura de la violencia, como producto de la transformación de la sociedad durante la guerra civil. Sobre todo, una cultura de violencia crea una cultura de permisividad que normaliza la violencia. Cruz sostiene que las culturas de violencia representan el "sistema de normas, valores o actitudes, que hacen posible o incluso estimulan el uso de la violencia para resolver cualquier conflicto o relación con otra persona".³³ El comportamiento violento en las sociedades en post-conflicto puede representar el

³² Steenkamp, Chrissie; "The legacy of war: conceptualizing a 'culture of violence' to explain violence after peace accords"; *The Roundtable – Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol 94, Nr 379, 2005

³³ Cruz, José Miguel; "Los Factores Posibilitadores de la Violencia en El Salvador" in UNDP, "Violencia en una Sociedad en Transición", UNDP, San Salvador, 2007

³¹ UNODC, Background Guide, Joint Meeting of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice & The Commission on Narcotic Drugs, 2013

cómo el uso de la fuerza por parte de ciudadanos comunes -ahora considerado ilegítimo en una sociedad pacífica- se tolera como forma aceptable de resolver los problemas a nivel local y comunitario.

El marco de la cultura de la violencia sostiene que el conflicto genera una permisividad social para con el uso de la violencia para resolver problemas cotidianos y, al mismo tiempo, la falta de confianza de la sociedad en la eficacia del estado en la resolución de conflictos o en castigar el comportamiento "vigilante".³⁴ Este argumento explica la violencia extrajudicial --como el linchamiento en Guatemala o Bolivia-- como una forma de justicia "vigilante", considerada como una solución aceptable a las trasgresiones en el nivel comunitario,³⁵ o como la "justicia áspera" ejercida por los paramilitares en Irlanda del Norte continúa siendo legitimado, tolerado y aceptado.³⁶ La cultura de la permisividad, el sentido de impunidad y la normalización de la violencia es un legado de la guerra que tolera e incluso promueve la violencia extrajudicial como un recurso aceptable de resolución de conflictos.

Delincuencia "sin costos"

El marco de las culturas de la violencia demuestra también cómo emerge la delincuencia 'sin costos' como un producto derivado del conflicto. Un informe elaborado por el Centro de Estudios de la Violencia y la Reconciliación en Sudáfrica señala que los incidentes del "crimen innecesario",³⁷ o crimen desproporcionadamente violento, está en aumento. Por su parte, otros observadores destacan que la juventud en Irlanda del Norte está participando en delitos violentos de manera "casi recreativa".

La propensión a la violencia en la actividad criminal que se registra en las sociedades en postconflicto indica la ruptura del tejido social que aún requiere reparación. En Argentina, las estadísticas criminales muestran que el robo a mano armada se incrementó exponencialmente tras la caída del régimen militar en un claro indicio del aumento de la violencia innecesaria en proporción al delito y la violencia excesiva, no-provocada que los delincuentes ejercieron contra las víctimas.³⁸

³⁴ Steenkamp, op. cit.

³⁵ Mac Ginty, Roger; "Post-accord crime", Violence and Reconstruction, Univ. of Norte Dame Press, 2006.

³⁶ Monaghan, Rachel; "Is there a culture of violence in Northern Ireland: Hate crime and paramilitarism"; Democratic Dialogue working paper, 2006; Hayes & MacAllister, "Public Support for Political Violence and Paramilitarism in Northern Ireland and the Republic of Ireland", Terrorism and Political Violence, Vol 17, Nr 4; Taylor&Francis, 2005.

³⁷ CSVR, "Study of the violent nature of crime in South Africa" http://www.info.gov.za/issues/crime/CSVR_presentation.pdf

³⁸ Koonings, Kees & Kruijt, Dirk; "Armed actors: Organized Violence and State Failure in Latin America", Zed Books, N. York, 2004

Se puede argumentar que cuando las normas de mantener el uso de la violencia se han mantenido en las sociedades en postconflicto, éstas promueven el "crecimiento del comportamiento agresivo"³⁹ y las víctimas de la violencia durante los conflictos se transforman en autores demasiado agresivos durante la paz.⁴⁰ Esta interiorización psicológica del trauma se incrusta en los individuos de la sociedad de postconflicto y se manifiesta en acciones criminales desproporcionadamente violentas.

Violencia en Sociedades Profundamente Divididas

Algunas características etno-nacionales del conflicto civil en las sociedades profundamente divididas pueden dar forma y promover la aparición de la delincuencia violenta sectaria o racial después de que el conflicto se haya saldado. La experiencia internacional muestra que la delincuencia en sociedades profundamente divididas es predominantemente inter-grupales y representan la continuación del conflicto entre grupos étnicos más allá del establecimiento de los acuerdos de paz. La violencia en Irlanda del Norte es un producto de las profundas divisiones culturales y sociales creadas por el conflicto armado. Y el legado del Apartheid en Sudáfrica ha continuado dando forma a las tensiones y los delitos raciales. Las guerras civiles de los supuestos conflictos insuperables recrean patrones de violencia sectaria en las sociedades de post-conflicto, que reproducen la construcción de la noción de que los miembros de otros grupos constituyen blancos legítimos de la violencia,⁴¹ un proceso que no es fácil o rápidamente reversible en las transiciones a la paz.

Relaciones de poder y violencia

La construcción de los otros grupos como víctimas es parte de las complejas actitudes frente a las relaciones de poder que emergen de un conflicto y que conllevan delitos violentos. En la guerra, el uso de la fuerza crea "las jerarquías de dominación y sumisión".⁴² La internalización de esta norma puede configurar la construcción de identidades transversales en la sociedad -como en el caso de construcción de otros grupos como objetivos legítimos de violencia- pero también instala la violencia en las jerarquías intra-grupales. Las maras y pandillas en América Central son el resultado directo de la organización de las pandillas juveniles locales en entornos de postconflicto que

³⁹ Managhan, op. cit.

⁴⁰ Hammer, Brandon & Lewis, Sharon "An Overview of the Consequences of Violence and Trauma in South Africa", Center for the Study of Violence and reconciliation, Johannesburg, 1997

⁴¹ Steenkamp, op. cit.

⁴² Nordstrom, Carolyn; "Shadows of war violence, power, and international profiteering in the twenty-first century", California Series of Public Anthropology, Univ of California Press, 2003.

han heredado las jerarquías militares.⁴³ Estas jerarquías glorificaron y mantienen los rituales de la violencia para establecer posiciones sociales intra-grupales.⁴⁴ El marco de la cultura de la violencia explica la manera en un conflicto resulta en un conjunto de normas que consolida los actos violentos como loables y determinantes de las jerarquías sociales.⁴⁵

La violencia sexual es otra forma de delincuencia violenta que el marco de la cultura de la violencia interpreta como resultado de la experiencia del conflicto. La violencia contra la mujer perpetúa e internaliza los conceptos de dominación y el machismo que son vestigios de la cultura militarista y las estrategias empleadas durante el conflicto para someter al enemigo.⁴⁶ Sin embargo, algunos autores analizan el creciente del femicidio en América Latina y sostienen que la cultura de la violencia, surgida de las estructuras patriarcales y normas arraigadas en las jerarquías militaristas prevalecientes durante los conflictos civiles, es reconstruida en el postconflicto para reafirmar las nociones y concepciones sociales de la masculinidad.⁴⁷ Otros consideran que la proliferación de la violencia sexual en el postconflicto es el legado y la continuación de la internacionalización cultural de la violación como herramienta de poder de sumisión no sólo física, sino también de la "la familia, la dignidad, el autoestima y el futuro".⁴⁸ La violación también forma parte de las estructuras normativas de la construcción de identidad en las pandillas juveniles en entornos de postconflicto. La cultura de violaciones pandilleriles en Sudáfrica refleja estos vínculos de la violencia con el conflicto.⁴⁹

Así, el marco de la cultura de violencia puede explicar cómo las normas que incorporan el uso de la fuerza como una herramienta para establecer relaciones de poder durante el conflicto crean actitudes normalizadas inter-grupales de odio, violencia sexual y crímenes violentos de las pandillas juveniles en sociedades de posconflicto.

El marco de la cultura de violencia ofrece una herramienta útil para comprender la manera en que los conflictos civiles pueden llevar a altos niveles de violencia en los períodos de postconflicto, pero es incompleta. Hay algunos aspectos que omite y que se podrían agregar:

⁴³ Jutersonke, Oliver; Muggah, Robert & Rodgers, Dennis; "Gangs and Violence Reduction in Central America", Security Dialogue, Vol 40, Nr 4/5; Sage, 2009.

⁴⁴ Rodgers, Dennis; "Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey, Latin America and Caribbean Region Sustainable Development Working Paper No. 4"

⁴⁵ Steenkamp, op. cit.

⁴⁶ Fregoso, Rosa-Linda et al.; "Terrorizing women: femicide in the Americas", Duke Univ. Press; 2010

⁴⁷ Idem

⁴⁸ Nordstrom, op. cit.

⁴⁹ Idem

Violencia estructural y delincuencia postconflicto

El concepto de violencia estructural permite explicar cómo la delincuencia violenta emerge en la sociedad analizando las disparidades socioeconómicas y la marginación. Admitiendo que "en América Latina la violencia es un producto de décadas de guerra civil", más que atribuir la delincuencia a los legados culturales y sociales heredados de los conflictos, se pueden trazar sus raíces en las desigualdades estructurales que marginan y empobrecer a los sectores desfavorecidos de la sociedad.⁵⁰

Las transiciones de postconflicto juegan un gran rol en la delincuencia violenta que emerge del conflicto debido a los problemas que subyacen a las desigualdades estructurales. La desmovilización de los excombatientes que han sobrevivido a las amenazas y la violencia los coloca en un ambiente "donde esas habilidades no son recompensados ni reemplazadas".⁵¹ Un argumento estructural de cómo estos actores desmovilizados afectan el aumento de la delincuencia se centra ya no en su predilección por la violencia cultivada de experiencias sociales en conflicto sino en la falta de un proceso de paz que no responde adecuadamente a su necesidad de reintegración a la sociedad pacífica.

El caso de Colombia es un claro ejemplo de ello - son numerosos los informes que señalan que individualmente muchos excombatientes de las FARC pasaron a engrosar las filas del ELN o se integraron en las diversas BACRIM (bandas criminales) que operan en el país, favoreciendo el espectacular salto en el cultivo de hoja de coca y producción de cocaína del país.⁵² Espectacular aumento de actividad criminal que genera fricciones entre sus actores y, consecuentemente, demanda de talento humano relacionado a la violencia que la mano de obra desocupada por el proceso de paz pone a disposición.

Conviene destacar que el aumento de la producción de cocaína en Colombia se debe no solo a mano de obra disponible y a un contexto de postconflicto propicio. También concurren ciertos factores externos que generaron un ambiente de oportunidad ampliamente favorable: i. el fortalecimiento del dólar frente al peso colombiano; ii. el aumento de la demanda (a diferencia de años anteriores, donde el aumento de la superficie cultivada en alguno de los países de la Región Andina – Colombia, Perú y Bolivia- se compensaba con la baja en otros, desde 2015 se verifica un aumento simultáneo en todos ellos) y, consecuentemente los precios del producto

⁵⁰ Koonings & Kruijt, op. cit.

⁵¹ Gamba, Virginia; "Post-agreement demobilization, disarmament, and reconstruction: Towards a new approach"; Contemporary Peacemaking, Palgrave Macmillan, London, 2008

⁵² Informe de UNODC reporta alza histórica en los cultivos de coca en Colombia. Ver en <https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2018/September/informe-de-unodc-reporta-alza-historica-en-los-cultivos-de-coca-en-colombia.html>

ilícito; y, iii. la caída de los precios de los bienes en otros mercados ilícitos/informales (la caída del precio del oro generó un desplazamiento de recursos humanos).⁵³

En las sociedades en postconflicto los más marginados en la sociedad están excluidos de los procesos de legítima transición y, por lo tanto, seguirán funcionando en redes ilegítimas o 'en las sombras'. Estos sectores de la sociedad tienen sus vidas integradas con los sistemas económicos informales del conflicto que se deslegitiman en los procesos de paz, pero no se resuelven ni eliminan.⁵⁴

La presencia de constructores de paz corruptos también puede contribuir a la aparición de la delincuencia de postconflicto, como reveló el papel de constructores de paz en redes de tráfico humanas en Kosovo.⁵⁵

Los altos niveles de delitos violentos se siguen asociando con las sociedades en post-conflicto pero no son necesariamente son la herencia cultural de las experiencias de la violencia directa. En cambio, las políticas económicas y políticas estructurales que marginan a actores descontentos y los procesos de paz que no atienden -o incluso exacerbando- las desigualdades estructurales tienen la misma incidencia en la conformación de los niveles emergentes de delincuencia que la experiencia de la guerra civil misma. La violencia en Colombia no se puede explicar "sin tomar en cuenta los factores culturales que a su vez depende de otros factores explicativos, incluidos los económicos".⁵⁶ Las manifestaciones de los delitos violentos están arraigadas en las culturas de violencia que se desencadenan y potencian por el conflicto, aspecto que combinado con las políticas de exclusión y marginación socio-económica conforman un peligroso nexo. Por tanto, la delincuencia violenta emerge de un conflicto debido a las experiencias sociales relacionadas con la violencia directa, pero también como efecto estructural de la violencia indirecta.

Delincuencia sin conflicto

El trazar una relación directa entre el conflicto y los altos niveles de delincuencia violenta no queda exenta de dificultad. Los delitos de odio, violencia sexual y el surgimiento de pandillas juveniles violentas no se presentan únicamente en sociedades en posconflicto. En Centroamérica, la violencia de pandillas está en aumento

no sólo en El Salvador y Guatemala, sino también en Honduras, que no tiene una historia reciente del conflicto armado interno.⁵⁷ El feminicidio en México es considerado por algunos autores como un producto de las políticas neoliberales y no el legado del conflicto civil.⁵⁸

El Banco Mundial ha identificado al narcotráfico y al crimen organizado como el "principal factor detrás de crecientes niveles de violencia en [América Latina]". Aunque las redes de delincuencia organizada desempeñan un rol nefasto en las guerras civiles, son estructuras transnacionales y afectan no sólo a los Estados que han padecido conflagraciones internas.⁵⁹ Por lo tanto, se debe ser cauteloso al observar cómo un conflicto conduce a la delincuencia violenta de posconflicto; los factores que configuran los delitos violentos en países sin un historial de conflictos civiles pueden estar presentes en las sociedades en postconflicto y se corre el riesgo de adjudicarle demasiado crédito al papel del conflicto en la aparición de la delincuencia.

Fatalismo de las violencias y antecedentes culturales

Por último, existe una crítica específica al marco de las culturas de violencia en la predicción de la inevitabilidad del crimen violento en las sociedades de postconflicto. En el análisis de la delincuencia violenta en Camboya, Springer plantea que el marco de la cultura de la violencia no sólo carece de poder explicativo -en términos de no abordar la violencia estructural- y ofrece un discurso del "orientalismo violento" que oculta los efectos de las prácticas neoliberales en sociedades desgarradas por la guerra.⁶⁰ Es un error predefinir los entornos de postconflicto y sobre-homogeneizar a las sociedades en postconflicto como ilegales y criminales, lo que reduce las manifestaciones de la delincuencia como meros productos resultantes del conflicto civil. El marco de la cultura de la violencia es útil para observar los discursos de odio y división, pero es en sí mismo un discurso constructivo.

Nordstrom indica a través de una entrevista con un deslocalizado en Mozambique, que es importante "combatir la idea que los fabricantes de las guerras idearon acerca de que el odio, la venganza, la etnicidad y la división importan", concluyendo que el crimen sectario y étnico es un producto inevitable del conflicto civil perpetúa su propio argumento al construir identidades irreconciliables y opuestas. Este discurso de la violencia y la división también es prolífico en los medios de comunicación moderna que

⁵³ Fundación Paz & Reconciliación "Cómo va la Paz en 2018", Bogotá, 2018. Ver en <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf>

⁵⁴ Nordstrom, op. cit.

⁵⁵ Smith, Charles Anthony & Miller-de la Cuesta, Brandon; 'Human Trafficking in Conflict Zones: The Role of Peacekeepers in the Formation of Networks', Human Rights Review, Vol 12, Nr 3; 2011

⁵⁶ Waldmann, Peter; "Is there a Culture of Violence in Colombia?"; International Journal of Conflict and Violence, Vol 1, Nr 1; 2007

⁵⁷ World Bank, World Development Report, 2011

⁵⁸ Olivera, Mercedes & Furio, Victoria J.; "Violencia Femicida: Violence against Women and Mexico's Structural Crisis", Latin American Perspectives, Vol 33, Nr 2; SAGE, 2006

⁵⁹ Nordstrom, Carolyn "Casting Long Shadows: War, Peace, and Extra-Legal Economies", Contemporary Peacemaking; Palgrave Macmillan Publ.; 2008

⁶⁰ Springer, Simon; "Culture of violence or violent Orientalism? Neoliberalisation and imagining the 'savage other' in post-transitional Cambodia"; Transactions of the Institute of British Geographers Vol 34, Nr 3; 2009

pueden -o no- ser cómplices involuntarios de la política de división que crean y reproducen la división sectaria y el crimen de odio y desempeñar el rol de 'pornógrafos de la guerra', como se calificó a los medios de comunicación de Irlanda del Norte.

La violencia en las sociedades en postconflicto surge de una multiplicidad de factores relacionados con las actitudes sociales y las desigualdades socioeconómicas. Reduciendo a las nociones de normas culturales de la división y el odio, los eruditos corren el riesgo de perpetuar mitos de actitudes violentas intrínsecas en lugar de comprender todos los elementos de una delincuencia violenta emergente.

- *Delincuencia general:*

La violencia interpersonal y los delitos contra la propiedad puede ser ejercidos por individuos o grupos. Como se mencionó anteriormente, la delincuencia suele aumentar marcadamente en el postconflicto, en particular la delincuencia menor o común (por ej.: robo, saqueo), la violencia intrafamiliar y los crímenes violentos (por ejemplo, las agresiones graves, incendios, violaciones, asesinatos, secuestros).

En un entorno normal (una sociedad no-post-conflicto) las tensiones sociales derivan de las luchas económicas - caracterizadas por altas tasas de desempleo, abandono escolar, proliferación de las actividades económicas informales (mercados gris y negro), adicciones (alcohol, drogas, juegos de azar)- tienden a agravar la violencia interpersonal, por un lado. Por otro lado, las restricciones económicas tienden a aumentar el costo de oportunidad para el delito contra la propiedad, toda vez que las personas tienden a ser más protectoras y defender más sus activos con lo que el delito contra la propiedad tiende a disminuir. Sin embargo, esta actitud más protectora no sólo hacia las pérdidas, pero incluso con respecto a daños a la propiedad, al tiempo que reduce los incidentes de delitos contra la propiedad, aumenta el nivel de violencia asociado al mismo. El crecimiento económico, a su vez, ofrece oportunidades para un nivel creciente de la delincuencia contra la propiedad: decae el costo de oportunidad para los criminales, las oportunidades y los bienes a ser blanco de los delitos aumentan, la gente se torna menos protectora (cuentan con mejor cobertura en sus pólizas de seguros para compensar eventuales pérdidas y daños a la propiedad) y no toman riesgos de quedar involucrados en situaciones de violencia. La reducción del desempleo y el bienestar generalizado tiende, al mismo tiempo, a reducir la violencia interpersonal.

Los escenarios de postconflicto suelen quedar en el peor de esos dos mundos. Mientras una parte de la población obtiene sus ingresos y los dividendos de paz y el bienestar los beneficia rápidamente, otros -especialmente los relacionados con el conflicto- se ven afectados por una situación de crisis y una desesperada espiral decadente. Esta situación conduce a un aumento de la violencia interpersonal y de los delitos contra la propiedad al mismo

tiempo. Incluso peor: la violencia es alimentada por las armas de fuego y la predominante cultura de violencia, heredadas de la época del conflicto.

Este aumento de los niveles de violencia y delincuencia fomentan la búsqueda de un ambiente más protegido. La presencia de la delincuencia organizada puede extenderse en el territorio y en el tipo de actividades, incluyendo el narcotráfico, la trata y el tráfico de personas, el contrabando bienes y el lavado de dinero. Adicionalmente, se pueden extender a la depredación de los recursos naturales tales como la madera, los minerales y animales en peligro de extinción. Los "poderes ocultos o informales" surgen aprovechando la ausencia y debilidad estatal e institucional, el clima de lucha entre los grupos en pugna, la falta de infraestructura y de servicios públicos, la proliferación de armas de fuego y el "paro laboral" de los expertos en violencia, comando y control e inteligencia que los excombatientes dejan librados a su suerte ("mano de obra desocupada").

- *Actividad delictiva asociada al estado y las estructuras políticas:*

Los delitos pueden llevarse a cabo desde y en el seno del estado, de las estructuras políticas o por personas ligadas a ellas. Este tipo de actividad delictiva puede incluir pequeños o graves actos de corrupción y otras actividades delictuales como el narcotráfico. En algunas circunstancias, el Gobierno puede ser "capturado" o "colonizado" por elementos criminales y operar, en efecto, como una estructura criminal. Estas estructuras de poder criminalizadas pueden adoptar muchas formas diferentes, incluyendo, por ejemplo, regiones ilegalmente gobernadas por los señores de la guerra fuera del alcance del estado.

Todas las categorías expuestas pueden superponerse y entrelazarse. Por ejemplo, la violencia residual cometida por grupos disidentes puede ser financiada por el crimen organizado que involucra a individuos dentro de la estructura política. Esta relación mutuamente conveniente entre los actores en pugna y los grupos criminales alimenta peligrosamente el crimen y la violencia. Además, los entornos de postconflicto ofrecen un ambiente ideal para un rápido desarrollo de los nexos y la convergencia del crimen organizado con la violencia política, permitiendo que los diferentes grupos evolucionen y adopten formas de violencia más difíciles de enfrentar y contener y que afectan muy seriamente la gobernabilidad y la viabilidad económica del país.

**Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires, investigador y consejero líder de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA.*

Rusia e Irán en Siria: de la cooperación a la competición

Paulo Botta*

Oriente Medio es una región donde las relaciones entre los actores son siempre más complejas de lo que parecen. En Siria, por ejemplo, suele repetirse que Rusia e Irán comparten muchos intereses, lo cual es cierto, pero también lo es el hecho de que las diferencias entre ambos Estados han estado creciendo y los ámbitos de cooperación están siendo superados por los de competencia.

Durante los momentos más álgidos del conflicto militar y desde el involucramiento de Rusia al mismo, existió una especie de división de trabajo: el poder aéreo fue responsabilidad de Moscú mientras que Irán, a través de asesores, miembros de sus fuerzas armadas y milicias, puso *las botas en el terreno*. Se generó una simbiosis necesaria entre ambos.

A medida que el aspecto militar del conflicto se encamina hacia el dominio casi total del gobierno de Damasco del territorio, con notables excepciones, como las zonas del margen oriental del río Éufrates bajo el control de las fuerzas kurdas, el área del noroeste ocupada por Turquía o la zona de Idlib. Allí precisamente, el último bastión de los grupos opositores, han comenzado las operaciones militares, y se corre el riesgo de una catástrofe humanitaria debido a que la población civil se encuentra literalmente entre dos fuegos. Es notorio que las milicias proiraníes no forman parte del esfuerzo bélico en este enclave.

A pesar de que los [líderes](#) siguen hablando de grandes niveles de entendimiento, dos importantes ámbitos de discusión emergen: la futura organización política de Siria y la reconstrucción de la infraestructura del país. En ambos temas, el resultado alcanzado determinará el grado de influencia en Siria, y el consecuente impacto regional que alcancen Moscú y Teherán en Oriente Medio.

Oportunidades económicas

Más allá de las pérdidas en cuanto a bajas y heridos, [informes](#) indican que Irán habría gastado 100.000 millones de dólares en Siria desde inicio del conflicto. Es entendible, por lo tanto, el interés iraní en asegurarse algún tipo de beneficio en momentos en que las sanciones económicas internacionales hacen que su política siria genere críticas entre su población. Rusia, también sujeta a sanciones derivadas del conflicto en Ucrania, se encuentra en una situación similar, tratando de obtener beneficios económicos para sus empresas en Siria.

El presidente Bashar al Assad, por su parte, se encuentra en una situación compleja entre sus dos aliados militares. Desde 2011 el presidente sirio ha realizado viajes a solo dos destinos: Rusia (octubre 2015, noviembre de 2018 y mayo

2018) e Irán (febrero de 2019). El apoyo militar y político de Moscú y Teherán ha sido fundamental para que la guerra se haya decantado a su favor. Ahora el desafío es cómo encontrar un equilibrio a las demandas de sus aliados, consciente de que no todos podrán verse beneficiados de igual manera.



El puerto de la ciudad de Latakia, Siria. LOUAI BESHARA/AFP/Getty Images

El ámbito portuario, por su importancia estratégica en el Mediterráneo, es uno de los puntos donde rusos e iraníes han chocado de manera más pública.

El pasado mes de febrero, Bashar al Assad visitó Irán donde reunió con las más altas autoridades de la República Islámica (el mismo día Vladimir Putin recibía al Primer Ministro israelí en Moscú). En Teherán se anunció un acuerdo para que el puerto de [Latakia](#) pudiera ser utilizado por empresas iraníes, lo que comenzará a hacerse efectivo el próximo mes de octubre cuando finalice el contrato de concesión de la empresa que lo ejerce desde hace 10 años. La respuesta rusa no se hizo esperar. A finales del mes de abril el Vice Primer Ministro ruso, Yuri Borisov, visitó Damasco para reunirse con el presidente sirio y anunció que la empresa rusa STG Engineering LLC estaba cerrando en esos momentos un acuerdo con el Ministerio de Transporte de Siria para modernizar y gestionar el puerto de Tartus por 29 años. El Parlamento sirio [aprobó](#) el contrato con la empresa rusa el pasado 13 de junio, lo cual parecería indicar un aumento de la influencia rusa frente a un Irán sumergido en una nueva crisis con Estados Unidos.

Debemos recordar, para contextualizar esta situación, que Teherán había intentado conseguir una posición en Tartus, pero había chocado con la oposición rusa. Para Moscú ese puerto, que se encuentra a sólo 30 kilómetros de la frontera con Líbano y a 60 kilómetros del puerto libanés de Trípoli, resulta una prioridad. A medida que los yacimientos gasíferos del Mediterráneo oriental cobran importancia, lo mismo pasa con los puertos de la región.

Desde ese punto de vista sería interesante seguir lo que ocurre con el puerto de Banias donde iraníes han demostrado interés y rusos [preocupación](#). Será un ámbito claro de oposición entre Teherán y Moscú. Ese puerto es de

gran importancia debido a la refinería que se ubica en el mismo.

Siria sufre de un [déficit](#) crónico de hidrocarburos como producto de la guerra. Se considera que de los 136.000 barriles diarios que necesita la economía siria, tan solo produce 24.000, teniendo que importar el resto, es decir, unos 200 millones de dólares mensuales. Antes de 2011, el país producía 385.000 barriles diarios. Hasta octubre del año pasado Irán suministró una línea de crédito que le permitió a Siria comprar crudo iraní, a partir de ese momento las sanciones internacionales que pesan sobre Teherán han complicado la continuidad del programa que representaba el 80% de las necesidades energéticas del país.

En el mes de marzo el Departamento del Tesoro de EE UU impuso [sanciones](#) a los sectores de gas y petróleo sirios que vino a sumarse a las limitaciones iraníes para continuar el suministro de esos productos como resultado del fortalecimiento de las sanciones estadounidenses a Teherán. Se ha generado una crisis energética en Siria que deja al Gobierno con las mismas dos opciones, Rusia e Irán, cuya ayuda no saldrá gratis.

En ese sector, lo mismo que en el portuario, Rusia ha aprovechado la situación de debilidad iraní para conseguir ventajas para sus empresas en términos de contratos, concesiones y exenciones impositivas.

Siria se ha convertido en el escenario de lucha por ventajas económicas entre Moscú y Teherán.

Reforma en el sistema de defensa y seguridad

El futuro político de Siria no sólo se relaciona con la estructura constitucional del país sino también con la organización del aparato de seguridad y defensa.

No es un secreto que la presencia militar iraní (de manera directa o indirecta) es vista con gran preocupación por parte de Israel. Los ataques aéreos realizados en los últimos años contra esas tropas demuestran el lugar que ocupa ese tema en la agenda de seguridad de Tel Aviv y, a la vez, señala un punto de contacto entre Israel y Rusia. Ambos Estados, cada uno por razones particulares, están interesados en una menor presencia militar iraní en Siria.

La discusión central es determinar qué milicias van a desarmarse y cuáles van a ser integradas al sistema de seguridad y defensa sirio. La integración, por cierto, depende de los recursos del Estado central que le permita convertir a esos milicianos en funcionarios estatales.

El Gobierno ruso favorecerá un escenario postconflicto donde el Gobierno central sirio ejerza el monopolio de la fuerza, y para eso desarmar o integrar a las milicias que han participado en el conflicto y favorecer el retiro de las fuerzas extranjeras es una prioridad. No permitirá una situación como la libanesa con Hezbolá.

Es por ello que el presidente Putin no ha obstaculizado con sus medios militares desplegados en Siria los continuos

ataques aéreos israelíes contra las posiciones iraníes o de las milicias cercanas a Teherán.

Moscú también ha logrado que a medida que las localidades que circundan a Damasco han dejado de ser escenarios de enfrentamientos, las tropas iraníes se [retiren](#) de la capital siria. Se ha señalado, en este sentido, que el nombramiento de [Salim Harba](#) como nuevo Jefe del estado Mayor del Ejército sirio a inicios del mes de abril indicaría un aumento de la influencia rusa debido a la postura cercana a Moscú de este influente oficial.

En este caso, la competencia irano-rusa tiene tres ejes: favorecer a funcionarios cercanos a sus posturas para puestos de responsabilidad, integrar a milicias para garantizar el monopolio de la fuerza por parte del Estado sirio y asegurar una presencia a largo plazo para sus respectivas fuerzas. Esto último ya ha sido logrado por Rusia que ha conseguido una base aérea y una naval en Siria. La ventaja para Moscú es clara en este aspecto.

Rusia dialoga sobre Siria con EE. UU. e Irán



El Primer Ministro israelí, Benjamin Netanyahu (en el centro), el consejero de seguridad de Rusia (Nikolai Patrushev), Israel (Meir Ben-Shabbat) y Estados Unidos (John Bolton) en Jerusalén, junio 2019. MENAHEM KAHANA/AFP/Getty Images

Una frase que se le adjudica a Zbigniew Brzezinski, “si no estás en la mesa, seguro estás en el menú”, ejemplifica perfectamente la situación que Irán puede estar viviendo en estos momentos. Recientemente se han reunido en Jerusalén los consejeros de seguridad nacional de Israel (Meir Ben Shabbat), Rusia (Nikolai Patrushev) y Estados Unidos (John Bolton). El tema central es Siria, aunque el tema iraní no ha estado fuera de la agenda. Es más, podríamos afirmar sin temor a equivocarnos que el asunto sirio en realidad se refiere a la posición de las tropas iraníes en ese país. Por razones diversas, los tres Estados coinciden en el objetivo de disminuir la presencia militar de Irán en Siria. Resta ver si EE UU e Israel propondrán algún tipo de [incentivo](#) a Rusia para avanzar en ese sentido en términos de levantamiento de sanciones que pesan sobre su economía, el reconocimiento de Crimea como parte de Rusia o la aceptación y reconocimiento de la continuidad de Bashar al Assad en el poder.

Aunque se lograra un acuerdo, ¿cómo podría implementarse?, ¿las tropas iraníes se retirarán sin decir palabra? No se trata solo de tropas iraníes o milicias extranjeras sino de una estructura de influencia en las Fuerzas Armadas y de seguridad sirias que se ha construido a lo largo de esos ocho años de guerra.

Todo ello nos lleva a pensar que Rusia no avanzará de manera agresiva contra Irán, eso podría generar un caos que ninguno de los actores involucrados desea. Será un lento reajustamiento.

Teherán sabe que sus propios conflictos con Estados Unidos disminuyen cualquier posibilidad de ejercer algún grado de influencia en Siria. Su capital político es escaso y debe usarlo con cuidado. La apuesta de Teherán es la de apoyar el formato del Proceso de Astaná y favorecer el establecimiento de un comité constitucional que, entre otras cosas, asegure un entendimiento entre los kurdos sirios y el gobierno de Damasco. Para Teherán la única forma de ejercer influencia en Siria pasa por apoyar un entendimiento entre los kurdos y el Gobierno central, y de esa manera vincular la zona este del país con Irak, otro Estado en el cual Irán tiene intereses y presencia.

Contrapesos y favores

Rusia tiene ventajas claras sobre Irán que seguramente pesan en los decisores sirios. Por un lado, y debido a sus propios problemas, Teherán no puede ofrecer el apoyo diplomático que puede dar Moscú. Aunque, por otro parte, en Damasco se piensa que algún tipo de contrapeso a la posición de influencia de Rusia no es algo que deba dejarse de lado con el objetivo de obtener algún nivel adicional de autonomía. Uno de puntos centrales del Gobierno sirio en el futuro será precisamente ese, y los sirios son [conscientes](#) de ello.

Para Rusia ya no se trata de cooperación militar con Irán sino de competencia económica y política, aunque todavía no podemos hablar de conflicto. Posiblemente el Gobierno ruso aproveche la situación de tensión de Irán con la comunidad internacional para obtener ventajas en Siria y también intentará obtener algún rédito por lo mismo frente a Israel y EE UU. Rusia habla con todos y a todos cobra favores.

**Miembro del CARI y Profesor de Relaciones Internacionales en la UCA, donde dirige el Programa Ejecutivo en Medio Oriente Contemporáneo.*

* (Publicado originalmente en el portal esglobal.com)

Análisis de la Estrategia de Defensa Nacional de los Estados Unidos de América

*Claudio Robelo**

El pasado 19 de enero de 2018, el entonces Secretario de Defensa de los Estados Unidos, el General retirado James Mattis, presentó la nueva Estrategia de Defensa Nacional a más de 10 años de la publicación de su antecesora. Con un año y medio de implementación, junto con el curso del primer año fiscal desde su publicación y la próxima publicación de documentos específicos respecto a su aplicación es menester analizar ciertos aspectos que convierten a este documento en un punto de inflexión en la política exterior norteamericana.

La relevancia de este documento es que establece el mapa de la orientación estratégica en materia de defensa de los Estados Unidos al menos hasta el año 2022. El mismo opera bajo los lineamientos de la Estrategia de Seguridad Nacional publicada por la Casa Blanca, dando pistas más concretas de los cursos de acción futuros en el terreno internacional, sobre todo en materia estratégico militar.

La publicación tiene dos versiones, una más extensa de carácter clasificado y un resumen de libre divulgación. La versión clasificada contiene los detalles de planes de acción que acompañan los objetivos planteados, mientras que la versión resumida consiste en la apreciación del ambiente estratégico global al momento de la publicación y las principales prioridades y objetivos de la política de defensa.

A diferencia de otros documentos similares de libre divulgación con lenguaje genérico y poco preciso, una característica que sobresale en las 11 páginas del presente es lo directo y específico. El segundo párrafo de dicha estrategia no deja lugar a doble interpretación, "La competencia estratégica entre estados, no el terrorismo, es ahora la principal preocupación de la seguridad nacional de los Estados Unidos".

Esa frase evidencia un punto de inflexión en la interpretación que el Departamento de Defensa (en adelante DoD por sus siglas en inglés) ha tomado del uso efectivo de las fuerzas armadas como instrumento militar de política exterior estadounidense. La sentencia significa un quiebre en la lógica de la posguerra fría y un llamamiento de atención a la forma en la que han operado durante los últimos 20 años.

La interpretación precedente surgió inicialmente por las dificultades que tuvieron las intervenciones norteamericanas en el globo durante el llamado momento unipolar de los 90. Las fuerzas que originalmente estaban preparadas para conflictos convencionales a gran escala, durante las distintas operaciones de los años 90 significaron

demostraciones espectaculares de poderío, pero en ocasiones la lógica insurgente hizo mella sobre la forma norteamericana de conducirse en los conflictos como en el caso de la Batalla de Mogadiscio de 1993.

Aun así, el vuelco al siglo XXI y las intervenciones más duraderas de la Guerra en Afganistán y la Guerra de Iraq, cuyo involucramiento significó un compromiso muchísimo mayor en términos de tiempo, material y personal, comparado con lo originalmente planeado o con experiencias pasadas. Esto fue causado porque a pesar de un veloz triunfo en las operaciones iniciales, esta victoria declarada paso al conflicto no convencional para el que la doctrina, entrenamiento y equipamiento norteamericanos no estaban preparados.

La necesidad de atender a los desafíos que planteaban las campañas de contrainsurgencia forzó modificaciones en el diseño de las fuerzas terrestres norteamericanas, que a su vez impactaron en todos los niveles de uso del instrumento militar. Puntualmente la necesidad de flexibilidad en las operaciones de combate demandó la articulación en estructuras más pequeñas a las utilizadas previamente, con mayor movilidad y especificidad en las tareas de contrainsurgencia, al tiempo que era necesario mantener el orden general en los centros urbanos.

El correlato de estos factores fue doble y de efecto palpable en el nivel táctico. Por un lado, el patrullaje constante en operaciones de policía militarizada convertía a estos convoyes en objetivos de fuerzas irregulares y de dispositivos explosivos improvisados (IED en inglés). Los vehículos de transporte en uso durante el comienzo de los 2000 no estaban preparados para este tipo de artefactos, e inicialmente se improvisaron distintos tipos de blindaje en campaña con baja efectividad y un decrecimiento en el rendimiento del combustible, complicando las distintas operaciones logísticas del conflicto.

Ante el creciente número de bajas fruto de las emboscadas con este tipo de dispositivos, que en 2007 totalizaban dos tercios de las bajas en Iraq, el complejo industrial militar norteamericano se movilizó en el desarrollo de vehículos blindados resistentes a minas, con cuantiosas licitaciones por parte del DoD para los diseños más efectivos en esta línea de móviles. Los variados formatos de vehículos que surgieron de estas iniciativas se incorporaron a las filas norteamericanas llegando a tener cerca de veinte mil vehículos en servicio, útiles para la guerra asimétrica, pero de cuya funcionalidad adicional para el caso de un conflicto convencional es motivo de dudas y debates.

Por otra parte, progresivamente se erigió un sobre énfasis en las operaciones de contrainsurgencia que requería de altos grados de especialización, entrenamiento y motivación para el sostenimiento de operaciones flexibles que ya no demandaban la toma de terreno de forma permanente, sino de ataques quirúrgicos. Esto dio puntapié otro factor sobresaliente de los últimos años de la composición de las fuerzas norteamericanas, el incremento en la cantidad de efectivos de fuerzas especiales.

Desde el 2001 a la fecha, la cantidad de efectivos a disposición del Comando de Operaciones Especiales de los Estados Unidos se ha duplicado y cuadruplicado su presupuesto en el mismo periodo. Este incremento es un cambio significativo, teniendo en cuenta que, por el entrenamiento, motivación e inversión requeridas, las fuerzas especiales tradicionalmente se han mantenido pequeñas entre las unidades militares. Esto ha devenido en otra sobreinversión en fuerzas que son sumamente útiles, pero no universalmente efectivas, y un desvío significativo de recursos para sostenerlas, que no fueron invertidos en las fuerzas convencionales agotando a estas últimas.

Si bien estas son dos transformaciones entre muchas, la realidad es que la posguerra fría significó una reorientación en el diseño de las fuerzas armadas norteamericanas, donde se puso gran cantidad de recursos materiales y humanos, que también tuvieron sus expresiones en el resto de las fuerzas tanto navales como aéreas.

Bajo este diagnóstico del estado actual de sus fuerzas convencionales y un renovado interés en las misiones que a estas acometen, los principales lineamientos de esta estrategia reconocen aspectos adicionales como la importancia y conflictividad crecientes tanto en Asia Pacífico y Europa, el infructífero involucramiento en medio oriente cuyo mejor resultado es la contención.

Respecto al porqué de la relevancia creciente de estas regiones el documento tampoco da grandes preludeos citando a China y Rusia como sus principales contrincantes, dada la expansión de sus actividades militares en sus respectivas áreas de influencia, imponiendo presiones que exceden a los canales sancionados por el derecho internacional. En declaraciones brindadas por el mismo Mattis durante distintas presentaciones de la estrategia, vinculó la competencia a una puja no solo por primacía político-económica, sino fundamentalmente filosófica, afirmando “debemos ser los mejores si los valores que surgieron de la Ilustración han de sobrevivir”.

El documento continúa con el recetario para hacer frente a esta renovada preocupación por la competencia estratégica interestatal, mientras debe mantenerse un ojo vigilante a las amenazas no estatales que aún se encuentran activas. Las medidas a proseguir en base a esta nueva estrategia son desarrollar una fuerza más letal, fortalecer alianzas y atraer a nuevos aliados y reformar el DoD para una mejor performance y asequibilidad.

Con respecto a la letalidad, existe tanto en el documento como en las afirmaciones de funcionarios del DoD una preocupación por reorientar la política de defensa norteamericana a la letalidad como medida de efectividad de sus fuerzas armadas, y por ende cualquier medida que no contribuya a ella es una a ser descartada. En este sentido ciertos aspectos son remarcados tales como el incremento de efectivos, que durante los 90 entró en franco decrecimiento hasta el 2001, momento en el que la administración Bush desarticuló sus planes por reducir aún

más el personal, de cara al comienzo de la Guerra contra el Terror.

Adicionalmente el desarrollo de capacidades clave en todos los dominios, priorizando el rol disuasorio de las fuerzas nucleares, el desarrollo de capacidades en el espacio exterior y el ciberespacio y sistemas autónomos, entre otras áreas. Por supuesto que aspectos más tangibles de esta orientación estratégica estarán reflejados en el contenido puntual del documento completo cuyo carácter es clasificado, la consecuencia es que ciertos aspectos más interesantes a analizar quedan únicamente en una mera mención y muchos interrogantes consecuentes. Sin embargo, hay un umbral objetivo claro y explícito, “En tiempo de guerra las Fuerzas Conjuntas deberán ser capaces de derrotar a una gran potencia y repeler agresiones oportunistas en otro lugar”.

El segundo eje de esta estrategia es el mantenimiento de alianzas existentes, así como la incorporación de nuevos aliados en los esquemas existentes. La orientación es a expandir las instancias de diálogo, acuerdo y colaboración, profundizando la interoperabilidad de las fuerzas armadas de las distintas naciones. Es en este punto donde se verifica la reorientación estratégica, marcando la zona del Indo-Pacífico como prioritaria, seguida por Europa, Medio Oriente, América y finalmente África.

Hay que destacar que, al menos discursivamente, el documento no se encuentra anclado en el unilateralismo, sino en un llamamiento al incremento y mantenimiento de alianzas con naciones de valores similares a los sostenidos por Norteamérica. A pesar de las sonoras declaraciones del presidente Trump, en la implementación de su Estrategia de Seguridad Nacional, el America First se erige como un liderazgo más que de aislacionismo, pero con criterios revisionistas sobre sus alianzas.

Finalmente, se menciona una necesaria reforma del DoD, enfatizando la necesidad de responsabilidad y eficiencia presupuestaria por parte del DoD. El mismo Mattis afirmó que parte de la fundamentación para la publicación de la estrategia fue la necesidad de justificar la lógica detrás de los pedidos de más presupuesto y personal que se remitían al Congreso, dado que para sostener el desarrollo de nuevas capacidades era necesario tanto estabilidad como previsibilidad en las asignaciones presupuestarias al DoD. Sin embargo, ello no está desprovisto de fuertes cuestionamientos en un contexto de dificultades económicas en diversos frentes y priorizaciones diversas en materia de gasto público.

Hay que tener en cuenta el rol omnipresente del Congreso en las asignaciones de las partidas presupuestarias al gobierno federal norteamericano. Fenómenos como los shutdowns fiscales no afectan a los efectivos en servicio, pero sí a todos los civiles que desempeñan funciones en el DoD. Similarmente fracasos como los Future Combat Systems, Litoral Combat Ships, o Destrucción Zumwalt, junto con groseros excesos presupuestarios en el desarrollo del Osprey V-22 y F-35, han sido evaluados

permanentemente con ojos críticos por las agencias del congreso, sobre todo por la Oficina de Contabilidad del Gobierno (GAO por sus siglas en inglés), cuyos reportes sirven de fundamentación a limitaciones en las asignaciones a nuevos programas del DoD.

El resumen finaliza con un llamamiento urgente a un cambio significativo, imperativo para el sostenimiento de Estados Unidos como potencia. Con todo, la nueva estrategia de los Estados Unidos presenta una serie de interrogantes en tres niveles, uno interno a las fuerzas armadas norteamericanas, otro al interior del gobierno norteamericano y otros en el panorama global, que en conjunto incrementan la incertidumbre en el escenario estratégico actual y complican los cursos de acción norteamericanos.

Con respecto a las FFAA norteamericanas, parece que la agenda de seguridad de la Posguerra Fría quedo solo un pie de página periférico en las preocupaciones por el uso del instrumento militar. Mas vieja que nueva, esta vuelta a lógicas tradicionales tiene efectos no solo en lo discursivo y el planeamiento, sino también en la doctrina con la que se forman futuras generaciones de oficiales. Teniendo en cuenta el plazo de relevancia e influencia del documento, que excederá la administración Trump, que será de la generación que se formó y educó con el Manual de Contrainsurgencia de Petraeus bajo el brazo.

Por parte del gobierno norteamericano y de su población, es necesaria la pregunta por el equilibrio entre las demandas de distintas políticas públicas que compiten por recursos escasos. Que capacidades materiales posee los Estados Unidos para sostener esta reorientación, que puede llegar al punto de sobre extensión estratégica y presupuestaria. A pesar de los llamamientos tanto de la presidencia norteamericana en sus expresiones más voraces, como de la nueva estrategia de defensa, de compartir la carga de la defensa mutua con sus aliados, el presupuesto norteamericano en materia de defensa es extremadamente abultado a pesar de que otros aspectos del frente interno de su sociedad cada vez demandan más políticas públicas por parte de la población y de su liderazgo político.

Otro aspecto para cuestionar es los efectos recíprocos de una lógica de incremento de capacidades para hacer frente a otras potencias. A nivel internacional su efecto puede no ser unívocamente disuasorio, sobre todo luego de una guerra como la de Iraq y demás expresiones de poder estadounidense, que ocasionaron preocupaciones cuasi universales de una creciente belicosidad, unilateralismo y ausencia de proporcionalidad en el uso de la fuerza por parte de los Estados Unidos. Hasta qué punto es esta nueva estrategia una reacción comprensible a un escenario cambiante, y en qué medida puede degenerar en provocaciones recíprocas por parte de las mismas potencias citadas en el documento como revisionistas y con miras a ejercer su poderío de formas ilegítimas.

Finalmente y a nivel sistémico, acaso la interrupción de la lógica más convencional de la guerra fría y reorientación a la nueva agenda de seguridad internacional de la posguerra fría ocasiono que se perdiera la ventana de oportunidad del momento unipolar norteamericano y de ser así, esta nueva intención de compensar la erosión de capacidades en una ventaja que se está achicando continuamente bajo la égida de potencias revisionistas, estabilizara las variables o incrementara la volatilidad en el panorama internacional.

Algunos de estos aspectos serán evidentes a medida que se desarrollen las dinámicas internacionales, mientras que otras irán más en línea con el desarrollo de la política militar norteamericana, cuyo documento rector la Estrategia Militar Nacional se encuentra en versión borrador en revisión por parte del Congreso Norteamericano.

**Profesor y miembro del Centro de Estudios Internacionales (CEI) en la Universidad Católica Argentina.*

¿El fin del ISIS? La misión no está cumplida

Federico Bauckhage*

La derrota militar del califato no es de ninguna manera insignificante, en especial para la población civil que sufrió su ocupación durante varios años, pero no es definitiva.

El 1 de mayo del año 2003, el entonces presidente de los Estados Unidos, George Bush, dio un discurso desde la cubierta de un portaaviones declarando el fin de las principales operaciones de combate en Irak, con un cartel de "misión cumplida" de fondo. En los años posteriores, mientras Irak se hundía en la insurgencia y la guerra civil, el famoso discurso de la "misión cumplida" se convirtió en un símbolo que ilustró con cruel ironía el riesgo de cantar victoria demasiado pronto.

La derrota definitiva del Estado Islámico, también llamado ISIS, se viene anunciando repetidamente desde hace varios meses, desde la caída de su capital en Raqqa, hasta la sangrienta conquista de su último enclave visible en localidad siria de Baghouz, ocupado en los últimos días. Sin embargo, cabe preguntarse qué es exactamente lo que finalizó para el ISIS.

Lo que finalizó, en concreto, fue el intento de una insurgencia de establecer un estado. Lo que fue derrotado fue el "Califato" donde funcionó como una organización estatal de un territorio, organización precaria sin duda, pero inconfundible en su pretensión y objetivo último.

Las organizaciones insurgentes típicamente se mezclan con la población no combatiente de los territorios donde operan, para dificultar su detección por parte de las fuerzas estatales que les combaten. En el momento que se establece como organización visible en control de un territorio, pierden esta ventaja estratégica y se convierten en un objetivo para las fuerzas militares convencionales.

Esta faceta de ISIS, la más vulnerable a las fuerzas militares tradicionales (especialmente al poder aéreo, ante el cual carece de defensas efectivas), es la que ha sido atacada, degradada y destruida por las fuerzas combinadas de varios países, incluyendo Estados Unidos, Rusia, el régimen sirio de Damasco, el gobierno de Bagdad, y milicias locales, especialmente kurdas.

La pérdida de su proto-estado, sin embargo, tiene como contraparte un sector del Estado Islámico que ha revertido a sus orígenes, a su faceta de insurgencia clandestina, dándole la capacidad de reconstituirse en el mediano plazo si encuentra las condiciones adecuadas. Su ideología no

murió con la caída de Baghouz. Por el contrario, aún conserva vigencia para muchos de sus miembros y simpatizantes. La idea de un califato reconstituido es un anhelo muy anterior al surgimiento del ISIS, y seguirá siendo el horizonte de largo plazo para ciertos sectores militantes.

El propio Pentágono estimaba en un informe presentado el mes pasado que, ausente la presencia militar de los Estados Unidos, el Estado Islámico podría retornar e incluso volver a ocupar territorio en un plazo de 6 a 12 meses. En el vecino Irak, recientes reportes suenan la alarma ante la rápida regeneración de células insurgentes de Estado Islámico en múltiples áreas, particularmente en el norte del país.

La derrota militar del califato no es de ninguna manera insignificante, en especial para la población civil que sufrió su ocupación durante varios años, pero no es una solución definitiva. Una solución definitiva requeriría el establecimiento de fuerzas armadas y de seguridad locales capaces de combatir a una insurgencia eficientemente, y al mismo tiempo la generación de los consensos políticos necesarios para negarle a estos movimientos el caldo de cultivo de descontento social del cual se nutren.

Una tarea de esta envergadura requeriría de grandes inversiones materiales y de un compromiso político activo durante un plazo de tiempo de varios años, sin garantías de éxito. Sin embargo, el presidente Trump ha insistido repetidamente que la misión "está cumplida" y que es momento de retirarse.

Tras casi 2 décadas de la llamada "guerra contra el terrorismo", los Estados Unidos son un país fatigado de intervenciones militares en el extranjero, y es entendible que ya no tengan mucho apetito por atarse a estos conflictos en el largo plazo, especialmente ahora que la competencia estratégica con China y Rusia ocupa un lugar prioritario en la agenda de los estrategas de Washington. Hay incluso quienes argumentan que no es responsabilidad de Estados Unidos ocuparse de combatir al Estado Islámico, y tal vez algo de razón tengan.

Pero es precisamente un trabajo de largo plazo lo que es necesario si se espera resolver el problema de la insurgencia de manera consistente, y no hay más que recordar la historia del ISIS para comprobarlo. La decisión de Estados Unidos de desentenderse prematuramente del esfuerzo de estabilización de Irak generó las condiciones propicias para el surgimiento de Al Qaeda, y luego ISIS, en ese país.

Declarar el fin del Estado Islámico es, entonces, prematuro. Es olvidar que mientras persistan las condiciones políticas y sociales que le dieron origen, existe un nicho político propicio para ser nuevamente ocupado por esta organización, u otra similar. Es olvidar que las condiciones favorables al surgimiento de movimientos similares se dan en muchas partes del mundo, y que de hecho ISIS tiene franquicias activas en lugares como Libia, Egipto, Yemen, Somalia, Afganistán o Filipinas. Incluso en Irak y Siria, el

Estado Islámico mantiene una capacidad significativa de regeneración.

Entonces, si se trata de derrotar al Estado Islámico, lamentablemente la misión aún no está cumplida.

** El autor es docente de la Universidad Católica Argentina (UCA) y Secretario de Redacción del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos del CARI.*

**(Publicado originalmente en el portal tn.com.ar)*

ESTIMADO LECTOR

Si desea suscribirse a esta publicación, lo invitamos a solicitarlo a la dirección difusionrdnisiae@gmail.com

Cordialmente,

Equipo de Redacción del RDN ISIAE

DEAR READER

If you want to subscribe to this publication, we invite you to send your request to difusionrdnisiae@gmail.com

Yours faithfully,

RDN ISIAE Editorial staff

ESTIMADO LEITOR

Se você deseja se inscrever a esta publicação, o convidamos a nos enviar a solicitação a difusionrdnisiae@gmail.com

Cordialmente,

O equipe editorial do RDN ISIAE