

Estructura organizativa de los grupos armados y sus opciones estratégicas

Abdulkader H. Sinno

Abdulkader H. Sinno es profesor adjunto de Ciencias Políticas en la Universidad de Indiana y autor del libro *Organizations at War in Afghanistan and Beyond* (Cornell University Press, 2010), sobre el cual se basa este artículo.

Resumen

Las estructuras organizativas de los grupos armados, sea que se desarrollen en forma accidental o deliberada, afectan sus opciones estratégicas durante el conflicto y su capacidad de celebrar acuerdos de paz. En este artículo, el autor explica que las típicas estructuras centralizadas, descentralizadas, en red o basadas en el patrocinio, inciden en las opciones estratégicas para la organización y también afectan a sus oponentes. Sólo las organizaciones centralizadas pueden aprovechar estrategias sofisticadas como “dividir para conquistar”, “cooptar” o “corazones y mentes”, y pueden celebrar acuerdos de paz satisfactorios. Las organizaciones armadas centralizadas que no cuentan con un espacio seguro dentro del territorio en disputa tienden a ser muy vulnerables. En parte a causa de esa situación, sus oponentes no están interesados en la paz y es raro que esos grupos y sus oponentes lleguen a celebrar acuerdos de paz duraderos.

Los grupos étnicos, las clases sociales, los pueblos, las civilizaciones, las religiones y las naciones no libran conflictos ni entablan interacciones estratégicas: lo hacen las organizaciones. Cuando Samuel Huntington nos habla del choque de

civilizaciones, lo que hace es meramente informarnos de que hay organizaciones (Estados y entidades no estatales) que libran conflictos en lo que él considera las fronteras de las civilizaciones¹. Cuando los marxistas hablan de la lucha de clases, piensan en una organización especial que moviliza a las masas de trabajadores. Cualquiera que haya observado de cerca una guerra civil sabe que los grupos étnicos raras veces luchan entre sí en masa: hay organizaciones, ya sean entidades ad hoc o extensiones de las estructuras sociales existentes, que utilizan un programa étnico para atraer a algunos miembros y librar el conflicto en su nombre.

Un conflicto armado requiere la ejecución de operaciones esenciales, como la coordinación, la movilización y la manipulación de información, cuyo objetivo es debilitar a los rivales en el territorio en disputa. Las entidades amorfas como las civilizaciones, los grupos étnicos o las masas no pueden realizar esas operaciones; sólo las organizaciones son capaces de hacerlo. Decir que, en determinado conflicto, hay un enfrentamiento entre dos grupos politizados significa indicar taquigráficamente que existe una disputa entre dos organizaciones que reclutan personas de esos grupos y que alegan representar los intereses de los miembros de esos grupos. El uso de la taquigrafía es razonable, pero distrae al analista de los mecanismos que explican mejor cómo se inician, evolucionan y concluyen los conflictos. Además, puede inducir a error a los colaboradores humanitarios sobre el terreno.

Las masas que salen a la calle a protestar contra un gobierno tiránico han sido organizadas o motivadas por una combinación de organizaciones sociales, religiosas y políticas (por ejemplo, la revolución iraní de 1979); se han organizado por su propia cuenta mediante tecnologías que permiten coordinar y procesar la información; o bien, se han estructurado de ambas maneras (como sucedió en algunas de las recientes revoluciones en el mundo árabe). Estos levantamientos tienen una dinámica distinta de aquella que siguen las organizaciones armadas que examinaré en este artículo. La intención de los alzamientos masivos no violentos es abrir grietas en las instituciones del Estado o del ocupante a fin de causar su colapso o su retirada. Su estrategia básica fracasa cuando quienes participan en el alzamiento usan armas. Cuando estos movimientos utilizan la violencia, entran en la categoría de los grupos que analizo en este artículo. Así sucedió, por ejemplo, con el levantamiento popular de 2011 contra Muamar al Gadafi en Libia, donde las protestas pacíficas se transformaron en una guerra civil cuando el gobierno empezó a reprimir implacablemente a la oposición.

Una forma de comprender las estrategias de los grupos armados, en particular su deseo y su capacidad de entablar negociaciones de paz, es analizar hasta dónde les permite llegar la distribución interna de poder (la estructura organizativa). Las estructuras organizativas de los grupos armados, sea que se desarrollen en forma accidental o deliberada, afectan sus opciones estratégicas y sus resultados durante el conflicto, así como su capacidad de celebrar acuerdos de paz. Sólo las organizaciones centralizadas pueden aprovechar las estrategias sofisticadas tales como “dividir para conquistar”, “cooptación” y “corazones y mentes”, y celebrar

1 Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster, Nueva York, 1996.

acuerdos de paz satisfactorios, siempre que cuenten con un refugio seguro. Las organizaciones armadas centralizadas que no cuentan con un espacio seguro dentro del territorio en disputa tienden a ser muy vulnerables. En parte a causa de esa situación, sus oponentes no están interesados en la paz y es raro que esas partes lleguen a celebrar acuerdos de paz duraderos. En ausencia de un espacio seguro, las organizaciones descentralizadas son más adaptables y resistentes que las centralizadas, pero son incapaces de utilizar estrategias complejas o celebrar acuerdos de paz porque sus líderes no pueden imponer la disciplina necesaria a las bases; asimismo, adolecen de otras limitaciones estructurales que se explicarán más adelante.

Cómo se desarrollan las estructuras organizativas

Algunas organizaciones toman su forma de los vínculos sociales preexistentes, en tanto que otras son desarrolladas por activistas políticos interesados en optimizar las probabilidades de éxito de su organización u obtener beneficios personales en ámbitos donde las estructuras sociales son débiles. En las sociedades recientemente politizadas, es común que estos dos modelos se desarrollen de modo simultáneo. La movilización política sigue las líneas socioestructurales tradicionales (si es que existen), porque de esa manera se hace más fácil convencer a la gente de que adopte nuevas lealtades y modalidades de responsabilización, a la vez que se reduce la resistencia de quienes perderían su influencia².

Los modelos de autoridad tradicionales, como los que caracterizan a las tribus y clanes, no suelen penetrar en las zonas urbanizadas ni en los campamentos de refugiados, lo cual permite a los militantes activos forjar nuevos modelos basados en la lealtad a sus organizaciones³. Cuando una sociedad está atomizada porque carece de estructuras sociales bien desarrolladas con las cuales el gobierno pueda interactuar de una u otra forma, como sucedía en muchos de los países anteriormente gobernados por regímenes comunistas, para constituir organizaciones políticas ad

- 2 David Laitin, *National revivals and violence*, artículo presentado en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March, 29 de marzo de 1993, p. 14, argumenta que la existencia de una estructura social rural densa es una condición necesaria para la movilización y la lucha nacionalistas. Russell Hardin, *Collective Action*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1982, pp. 31–34, elabora la “teoría del producto secundario” que demuestra que para las organizaciones no políticas es fácil desempeñar funciones que inicialmente no les estaban destinadas, porque ya han superado la etapa de la “latencia”. Algunos análisis históricos también apoyan este punto de vista: por ejemplo, Michael Taylor (ed.), *Rationality and Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, pp. 81–83; y Perez Zagorin, *Rebels and Rulers, 1500–1660*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982, pp. 1–86.
- 3 Por “tradicional”, no me refiero a un “sistema cultural rígido y aprisionado en el pasado”, como muchos interpretan erróneamente ese término (según advierte David Apter, *The Political Kingdom in Uganda*, Princeton University Press, Princeton, 1967, pp. 84–107). Sencillamente, llamo “tradicional” a una estructura social para indicar que se hallaba bien establecida mucho antes de un evento traumático como el advenimiento de un gobierno colonial o despótico. Durante los siglos que precedieron al conflicto, esa estructura puede haber experimentado numerosas metamorfosis.

hoc se hace necesaria la intervención de militantes activos⁴. Las organizaciones políticas tradicionales y ad hoc exhiben importantes diferencias estructurales que, según las circunstancias, les brindan ventajas y desventajas. Las organizaciones políticas ad hoc tienden a ser más centralizadas, agresivas e integradas que las tradicionales, que suelen depender de relaciones clientelistas y que reaccionan con energía a las infracciones locales de su autoridad pero carecen de una estrategia global coherente. Las organizaciones tradicionales y las de tipo ad hoc pueden coexistir; pero, en definitiva, las que prevalecen son aquellas cuyas características estructurales se adaptan mejor a las condiciones del conflicto.

La estructura de las organizaciones tradicionales se basa en la estructura social existente y suele emularla, con ligeras variaciones que pueden amplificarse con el paso del tiempo. Un observador que presencié una reunión de los hombres encargados de defender una aldea kosovar (que formaban parte de la elástica estructura del Ejército de Liberación de Kosovo) los vio sentarse de la manera tradicional: a derecha e izquierda del anciano de la aldea, se ubicaron dos personajes distinguidos, el más educado de los aldeanos (una tradición) y el comandante de los aldeanos armados (en este caso, una innovación)⁵. Cuanto más se prolonga la guerra, tanto más crece en importancia el papel de los combatientes (en contraposición con los ancianos tradicionales), pero las nuevas lealtades tienden a imitar a las viejas. Este fenómeno también se ha observado en Afganistán, donde, durante la yihad, los clanes fueron reemplazados por unidades de combate similares a los clanes, pero centradas en torno a los comandantes en el terreno⁶.

Las personas que crean organizaciones ad hoc tienen mayores posibilidades de estructurarlas de una manera que optimice su propio poder en ellas y que, a la vez, permita el éxito de la organización. Esta compensación global entre el poder del dirigente de la organización y el potencial de éxito de ésta explica por qué tantas organizaciones revolucionarias ad hoc tienen estructuras similares, pese a que difieran en todos los demás aspectos. En efecto, no es casualidad que el partido islamista Hekmatyar en Afganistán se haya estructurado del mismo modo que muchas organizaciones marxistas, ni que los partidos europeos formados en la primera mitad del siglo XX se caracterizaran por lo que Maurice Duverger llamaba la “organización contagiosa”⁷.

A veces, las organizaciones en una sociedad colonizada tratan de imitar la estructura de sus ocupantes, pese a la insuficiencia de sus aptitudes, integrantes y recursos. Por lo general, los líderes sociales que creen que pueden adquirir la fuerza

4 Con respecto a este punto en particular, v. John McCarthy y Mayer Zald, *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*, General Learning Press, Morristown, Nueva Jersey, 1973, y “Resource mobilization and social movements: a partial theory”, de los mismos autores, en *American Journal of Sociology*, vol. 82, n.º 6, 1977, pp. 1212–1241; Jo Freeman, “The origins of the women’s liberation movement”, en *American Journal of Sociology*, vol. 78, 1972, pp. 792–811; Sara Evans, *Personal Politics*, Knopf, Nueva York, 1979; Craig Jenkins, “Resource mobilization theory and the study of social movements”, en *Annual Review of Sociology*, vol. 9, 1983, p. 531.

5 New York Times, 27 de julio de 1999, A8.

6 Gilles Dorransoro, *Revolution Unending: Afghanistan, 1979 to the Present*, Columbia University Press, Nueva York, 2005.

7 Maurice Duverger, *Political Parties*, Wiley and Sons, Nueva York, 1959, p. 25.

de sus ocupantes imitando su estructura organizativa pagan muy caro este error de razonamiento, como señaló Charles Calwell, el experimentado oficial colonial inglés y teórico de las guerras en pequeña escala, en su análisis de la ruta que la resistencia de Asia Central tomó en Rusia durante los movimientos insurgentes de principios del siglo XX⁸. Algunos ejemplos más extremos son los ejércitos establecidos a finales del siglo XIX por líderes no europeos débiles, impresionados por los colonizadores europeos. En 1882, los británicos derrotaron fácilmente a las fuerzas de Urabi Pasha en Egipto; lo mismo hicieron los franceses con las tropas chinas que los enfrentaron en 1884-1885. Irónicamente, ambas fuerzas habían sido organizadas por sus líderes imitando la estructura de los ejércitos de las potencias europeas, con la esperanza de disuadir a los colonizadores y a otros enemigos. Sus resultados fueron deficientes si se los compara con los de las fuerzas argelinas y afganas organizadas de manera tradicional para responder a los mismos colonizadores. Una vez más, es pertinente la frondosa experiencia de Calwell: “Es un hecho innegable que, cuanto más se acerca el sistema del enemigo al modelo europeo, tanto menor es su ventaja estratégica”⁹.

La evolución de las circunstancias durante el conflicto impone nuevas transacciones a los miembros de las organizaciones rivales. En ocasiones, la creciente influencia de las ideas nuevas repercute en los cambios organizativos. Por ejemplo, Ibn Saud formó la *Ikhwan* (Hermandad) tras abrazar la interpretación purista del Islam de los wahabitas, y hubo muchos revolucionarios sudamericanos que intentaron, sin suerte, imitar los modelos organizativos del Che Guevara y de Fidel Castro¹⁰. Sin embargo, más frecuentemente, el cambio se produce porque los dirigentes de la organización y sus rivales (tanto internos como externos) intentan afectar su estructura para incrementar su poder dentro de la organización o sobre ella.

Los recursos son importantes para los individuos que desean reestructurar una organización. Duverger nos dice que las organizaciones financiadas por las bases son mucho más descentralizadas que aquellas cuyos dirigentes monopolizan los medios económicos u otros recursos esenciales¹¹. Aunque esto no siempre es así, quienes controlan los fondos pueden influir en la modificación de la estructura organizativa para aumentar su influencia o lograr otros objetivos. A veces, reestructuran la organización por completo con el fin de maximizar su poder. Y los patrocinadores extranjeros alientan la centralización de la estructura prestando ayuda a

8 Charles Callwell, *Small Wars: Their Principles and Practice*, 2ª edición, EP Publishing, Wakefield, 1976 (primera edición: 1906), pp. 157-158.

9 Ibid.

10 V. Michael Radu (ed.), *The New Insurgencies: Anticomunist Guerrillas in the Third World*, Transaction Publishers, New Brunswick, Nueva Jersey, 1990, p. 14, que ofrece un examen de cómo hasta los revolucionarios de derecha y anticomunistas estudian las estrategias y tácticas de los comunistas insurgentes estrella, como Mao Tse-Tung, Fidel Castro y Vo Nguyen Giap. V. también M. Duverger, nota 7 *supra*, pp. 25-26, que presenta ejemplos de cómo algunos partidos europeos imitaron las estructuras organizativas de otros partidos más eficaces. La práctica de adoptar la estructura “del día” se ha generalizado también en el mundo empresarial y se aplica incluso cuando no es adecuada para la situación de la compañía (Henry Mintzberg, *The Structuring of Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1979, p. 292).

11 M. Duverger, nota 7 *supra*, pp. 58-59.

los líderes que favorecen, porque esto facilita su control sobre la organización. Esto sucedió, por ejemplo, cuando Israel decidió canalizar toda la ayuda a los rebeldes sudaneses a través de Joseph Lagu, el líder de Anya Nya, quien, a partir de 1969, eliminó a todos sus competidores dentro del movimiento gracias a los recursos así obtenidos¹². Otro ejemplo es el fallido intento británico, durante la Segunda Guerra Mundial, de unificar a los dirigentes de la resistencia albanesa, que se aborrecían entre sí¹³. Los cambios de poder entre los actores importantes alimentan las continuas transacciones y acuerdos que dan lugar a la metamorfosis, generalmente lenta, pero a veces brutal, de las estructuras organizativas.

Tipos de estructuras organizativas y sus resultados

En la sección que sigue, se presenta un análisis de seis estructuras organizativas básicas (dicho en otras palabras, las formas en que puede distribuirse el poder dentro de las organizaciones y entre ellas): centralizadas, descentralizadas, en red, de tipo patrocinador-cliente, múltiples y fragmentadas. La centralización es la medida de distribución del poder decisorio entre los dirigentes de primera línea y los cuadros de segunda línea o inferiores dentro de la organización. La adopción de decisiones tiene que ver con la formulación de estrategias, los nombramientos, la distribución de recursos, el control de la comunicación y el mantenimiento de la disciplina. Los cuadros de segunda línea (por ejemplo, los comandantes sobre el terreno, los dirigentes de las aldeas, los imanes de las mezquitas o los jefes de asociaciones) sólo pueden tomar decisiones relacionadas con cuestiones locales, en tanto que los máximos dirigentes pueden decidir tanto a nivel local como a nivel de la organización. Cuando mayor sea el control de los cuadros de segunda o tercera línea sobre la formulación de las estrategias locales y otras decisiones, tanto más descentralizada será la organización.

La idea de las organizaciones “en red” (unidades autónomas fluidas, desprovistas de estructura jerárquica) se popularizó cuando los analistas se afanaban por encontrar las herramientas necesarias para estudiar las organizaciones militantes transnacionales como Al Qaeda. Sin embargo, en el contexto de los conflictos territoriales, el concepto tiene poco sentido porque la existencia de un liderazgo ubicuo, incluso si las unidades gozan de gran autonomía, hace que estas organizaciones se parezcan a otras de tipo descentralizado. Si las unidades mayormente autónomas afrontan un costo de salida bajo (en otras palabras, si retirarse de la organización no es excesivamente difícil o costoso), entonces puede decirse que el modelo de la organización se basa en el patrocinio¹⁴.

Una relación de patrocinador-cliente es una relación de intercambio, en la

12 Louise M. Pirouet, “The achievement of peace in Sudan”, en *Journal of Eastern African Research and Development*, vol. 6, n.º 1, 1976, p. 208. Alexis Heraclides, “Janus or Sisyphus? The Southern Problem of the Sudan”, en *Journal of Modern African Studies*, vol. 25, n.º 2, 1987, pp. 213–231.

13 Roger Petersen, “A community-based theory of rebellion”, en *European Journal of Sociology*, vol. 34, n.º 1, 1993, p.

14 V., por ejemplo, John Arquilla y David Ronfeldt, *The Advent of Netwar*, RAND, Santa Monica, California, 1996 y, de los mismos autores, *Networks and Netwars*, RAND, Santa Monica, California, 2001.

cual una parte (el patrocinador) asigna un recurso o es capaz de prestar un servicio a otra parte (el cliente) que lo necesita y que, a cambio, está dispuesta a brindar lealtad, apoyo general y asistencia. Es mucho más fácil para un cliente retirarse de la relación con un patrocinador, que para un mandatario común dejar la relación con su mandante. Para ilustrar esta situación con términos familiares del mundo empresarial, un cliente es análogo a un contratista y un mandatario, a un empleado. Aunque hay quienes consideran que las relaciones patrocinador-cliente son atributos de algunas culturas, yo las considero vínculos estructurales que pueden existir en cualquier organización. Las encontramos en las sociedades tradicionales como Afganistán y Yemen, así como en la fuerte dependencia que las fuerzas armadas estadounidenses han establecido con sus contratistas.

Las otras dos dimensiones de la organización son específicas de los movimientos y sólo se aplican a los que desafían al poder vigente. En algunos conflictos hay una sola parte independiente que lanza ese reto; en otros, esas partes son múltiples (dos a cuatro organizaciones), y en otros aún, se enfrenta al poder una oposición fragmentada (cinco o más organizaciones). Decidí trazar el límite entre multiplicidad y fragmentación tras observar, en estudios de casos cualitativos, que cuando el número de organizaciones pasa de cuatro hay un cambio en la dinámica: al superar esa cifra, se presenta un punto de transición empírico, de la competencia con rivales particulares al posicionamiento de la organización dentro de un movimiento casi atomizado¹⁵. Lo que hace independiente a una organización es que sus bases estén obligadas, como mandatarios o clientes, exclusivamente con sus dirigentes. Si la parte que ejerce el poder (sea el gobierno o un ocupante) no tiene ante sí retadores organizados, entonces, a los fines de este artículo, se considera que la oposición está atomizada. Los movimientos de oposición atomizados no producen una oposición militante sostenida, pero sí pueden derrocar regímenes a través de medios no violentos.

La contingencia del espacio seguro

La contingencia que ejerce una influencia decisiva en la forma en que la estructura afecta a los resultados es el control por la organización de un espacio seguro o un refugio dentro del territorio, esto es, una parte del territorio en disputa donde sus rivales no pueden intervenir con suficiente fuerza para entorpecer sus operaciones. El espacio seguro es importante porque, para mejorar sus probabilidades de éxito, la organización que participa en un conflicto debe no sólo ejecutar las operaciones críticas con eficiencia, sino también mejor que la competencia. El modo en que se distribuye el poder dentro de la organización (esto es, la estructura) crea incentivos que afectan la forma en que los miembros de la organización ejecutan esas operaciones, y la disponibilidad de un espacio seguro (la contingencia) afecta las probabilidades de alcanzar los niveles de rendimiento que su estructura organizativa les permitiría lograr. El refugio debería hallarse

15 Abdulkader H. Sinno, *Organizations at War in Afghanistan and Beyond*, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 2010.

dentro del territorio en disputa. Los refugios transfronterizos raras veces ofrecen seguridad a largo plazo, porque los patrocinadores puntillosos pueden interrumpir las operaciones a voluntad o distraer a la organización de sus objetivos originales, convirtiéndola en una herramienta para proyectar su influencia en el país vecino. Los insurgentes tienen un espacio seguro cuando la entidad que ejerce el poder es incapaz de luchar contra ellos con eficacia en algunas regiones del país por diversas razones, por ejemplo, la pérdida de la ayuda externa, la presencia de divisiones entre las fuerzas armadas, o la existencia de un aparato estatal subdesarrollado. Los insurgentes no necesitan forzosamente un espacio seguro para triunfar, porque los regímenes pueden colapsar o los ocupantes retirarse (por ejemplo, en la guerra de liberación de Argelia) antes de que lleguen a adquirirlo.

Organizaciones sin espacio seguro

Para las organizaciones que están constantemente sometidas al hostigamiento de sus rivales, el objetivo más importante es sobrevivir lo suficiente para poder aprovechar las oportunidades que se presenten en el futuro.

Organizaciones centralizadas sin espacio seguro

Las organizaciones centralizadas que no cuentan con un espacio seguro son muy vulnerables debido a que dependen de la estrecha coordinación entre sus ramas especializadas y de unos pocos líderes clave. Los rivales más fuertes pueden perturbar su coordinación, lo cual resta eficacia a los componentes no autónomos de la organización. Ésta también puede verse incapacitada si pierde a sus dirigentes. Esta situación causó, por ejemplo, el debilitamiento del Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK, por sus iniciales en kurdo) por la captura de Abdullah Ocalan, y de Sendero Luminoso (Partido Comunista de Perú) por la captura de Abimael Guzmán. Las organizaciones centralizadas que no cuentan con una zona territorial segura también pueden verse perjudicadas por el uso de estrategias complejas destinadas a aislarlas de sus posibles partidarios. Éste fue el sistema utilizado para derrotar a los Zhofaris de Omán, a los Mau Mau de Kenia y a los comunistas de Malasia, entre otros¹⁶. Además, las organizaciones centralizadas que no disponen de un espacio propio son mucho menos capaces de movilizar apoyo que las no centralizadas, porque están menos arraigadas en la estructura social, lo cual reduce la capacidad de respuesta y de adaptación a las necesidades locales de sus ramas no autónomas. Las organizaciones centralizadas también son vulnerables a la posibilidad de transformarse en instrumentos para la proyección del poder de sus patrocinadores extranjeros y dejar de perseguir sus objetivos independientes, porque sus líderes son capaces de arrastrar a las bases cuando reorientan su estrategia. Muchas organizaciones palestinas redujeron sus operaciones hasta casi extinguirse porque, en lugar de seguir un programa sensato y aplicar políticas populares que les hubiesen permitido crecer a costa de los rivales, se transformaron en representantes de Siria o

16 A. H. Sinno, nota 15 *supra*, cap. 10.

de Irak en los conflictos palestinos internos. A menudo, el patrocinador extranjero exige tener el patrocinio exclusivo de una organización centralizada; de ese modo, ejerce un fuerte poder sobre su líder. Si ese único patrocinador retira su apoyo, la organización resulta más perjudicada aún. Muchas organizaciones han tropezado con esta dificultad, por ejemplo el Sahrawi Polisario en la región del Sahara occidental de Marruecos, tras perder el apoyo de Argelia. La organización centralizada que carece de un espacio seguro tampoco puede aprovechar los mecanismos disciplinarios de que dispondría en otras circunstancias, como estructuras de respaldo y secciones especializadas, porque no pueden desarrollarlas fácilmente cuando se encuentran bajo presión y, por otra parte, porque para mantener esas estructuras se requieren sistemas de coordinación y de comunicación intensiva. Por último, las organizaciones centralizadas no pueden manipular y transmitir información y conocimientos de manera eficaz sin contar con un espacio seguro: la información se debe enviar desde el lugar donde se produce a los sitios distantes donde se necesita, y los rivales pueden interrumpir o interceptar fácilmente las comunicaciones.

Organizaciones no centralizadas sin espacio seguro

En los entornos hostiles, las organizaciones no centralizadas (descentralizadas o en red, patrocinadas o múltiples) son más adaptables que las centralizadas porque sus distintos componentes son más autónomos y dependen menos de la coordinación. No son tan vulnerables a los cambios súbitos (como la pérdida de un dirigente) o a las estrategias sofisticadas como las organizaciones centralizadas, porque sus bases son relativamente independientes y se ocultan eficazmente en la estructura social. Si el dirigente de una organización intenta transformar a ésta en un sustituto de su patrocinador extranjero, puede afrontar la desobediencia de sus bases más autónomas; por ende, la organización no centralizada es menos susceptible de malgastar su credibilidad y el apoyo que recibe. Algunas estructuras organizativas descentralizadas (organizaciones basadas en patrocinios múltiples) incluso pueden terminar en un punto muerto estratégico cuando los líderes de la organización insurgente, aun cuando aspiran a alcanzar un acuerdo con el poder existente o cuando sus patrocinadores los presionan a tal efecto, son incapaces de pactar con el poder porque perderían el apoyo de las bases¹⁷. Las organizaciones múltiples pueden atraer a múltiples patrocinadores y obtener así el respaldo que necesitarían si uno de los patrocinadores decidiera retirar su apoyo en forma abrupta. Las organizaciones no centralizadas también llevan las de ganar al movilizar apoyo en un entorno hostil, porque sus cuadros más autónomos responden mejor a las necesidades locales y están en mejor posición que los dirigentes de las organizaciones centralizadas para imponer sanciones positivas y negativas. Es más fácil mantener el control y la disciplina en grupos pequeños y autónomos en entornos hostiles. Esto representa una ventaja para las organizaciones no centralizadas insertadas en estructuras sociales intrincadas. Por último, en las organizaciones no centralizadas, la información no se transmite a lugares distantes, sino que casi siempre se produce

17 A. H. Sinno, nota 15 *supra*.

y utiliza a nivel local, con escasas contribuciones de la dirigencia y con pocas probabilidades de que los rivales puedan interceptarla.

Sin embargo, un poder central dotado de la capacidad de aplicar estrategias sofisticadas puede fácilmente derrotar a un movimiento insurgente fragmentado, porque sus distintos componentes equivalen a minúsculas organizaciones centralizadas independientes.

Organizaciones con espacio seguro

La organización que puede operar en una parte del territorio en disputa sin mayores interferencias de sus rivales debe adoptar medidas estratégicas coordinadas y resueltas para eliminar a los rivales en las zonas exteriores a la propia. En caso contrario, sus rivales pueden atacarla una y otra vez y, quizá, derrotarla. Además, la organización corre el riesgo de perder partidarios ante organizaciones que progresan con mayor rapidez, y puede dejar de recibir la ayuda de los patrocinadores cuando éstos pierden el interés en ella.

Organizaciones centralizadas con espacio seguro

Las organizaciones centralizadas tienen mucha más capacidad para adoptar iniciativas estratégicas que las no centralizadas, y gozan de otras ventajas cuando logran operar sin la interferencia de sus rivales. Como se explicará a continuación, sólo las organizaciones centralizadas pueden implementar estrategias complejas de varias etapas que requieren una coordinación cuidadosa, una disciplina estricta y un proceso decisorio concentrado. Si adquieren un espacio seguro, resisten mejor las estrategias destinadas a aislarlas de sus posibles partidarios, porque ejercen el control exclusivo sobre una parte del territorio, donde pueden movilizar en forma metódica a la población a través de estructuras superpuestas que la controlan y le prestan servicios especializados. El control territorial también permite imponer impuestos a la población y extraer recursos, reduciendo así la dependencia de la organización centralizada de los patrocinadores que podrían desviarla de sus objetivos originales. Las estructuras duplicadas y las secciones especializadas (por ejemplo, los funcionarios políticos sobre el terreno) también imponen la disciplina entre los miembros. Los dirigentes se hallan bien protegidos en el refugio, lo que reduce las posibilidades de que la organización sea descabezada. La organización centralizada que cuenta con un espacio seguro también puede transmitir la información desde el lugar donde se produce al sitio donde se necesita, es capaz de acumular conocimientos y tiene la posibilidad de centralizar las actividades de formación sin el temor de que se produzcan interrupciones importantes.

Organizaciones no centralizadas con espacio seguro

Las organizaciones no centralizadas son incapaces de adoptar iniciativas estratégicas más allá de las zonas abandonadas por rivales debilitados. Tampoco

pueden coordinar acciones en gran escala, manipular la información y e imponer disciplina a sus componentes para que cumplan esas directivas (contrariamente a lo que pueden lograr *dentro* de esos componentes, donde sus capacidades son óptimas). Su incapacidad de emprender iniciativas estratégicas suficientemente enérgicas para derrotar a sus rivales puede brindar a éstos el tiempo que necesitan para restablecer su posición y seguir debilitándolas. Esa incapacidad también puede dar lugar a la formación, en sus zonas, de nuevas organizaciones con mayor aptitud para realizar acciones coordinadas y reclutar sus propios seguidores (lo que sucedió, por ejemplo, con la expansión de los talibanes, realizada a costa de otros muyahidines entre 1994 y 1996). Puede ocurrir también que esas organizaciones pierdan el respaldo financiero de patrocinadores extranjeros impacientes, que optan por otras prioridades (ejemplo de ello es la reducción del apoyo estadounidense a los muyahidines cuando éstos no pudieron tomar Kabul después de 1989). Los patrocinadores extranjeros incluso pueden dejar de existir (como sucedió con el colapso de la Unión Soviética). La capacidad de adaptación, que constituye la ventaja principal de la descentralización, no tiene importancia en el caso de las organizaciones que no necesitan preocuparse por constantes acciones de hostigamiento. Cuanto más tiempo les lleve centralizarse, tanto más probable es que sean derrotadas por organizaciones rivales que tomen la iniciativa, o que colapsen por su propio peso debido a cambios en las circunstancias.

Un movimiento insurgente altamente fragmentado es menos capaz aún de emprender una acción colectiva decisiva que las organizaciones no centralizadas. La fragmentación no ofrece ventajas militares a menos que atraiga una intervención extranjera solidaria, como sucedió recientemente en Libia.

Supervivencia del más apto

En el cuadro 1, se presenta un resumen de los aspectos examinados hasta ahora en el presente artículo. Las organizaciones centralizadas son, en términos generales, más eficaces que las no centralizadas, pero son más vulnerables a los intentos de sus rivales por perturbar sus operaciones, debido a su dependencia de la coordinación entre sus secciones especializadas. La organización (sea el Estado, un ocupante, o un grupo insurgente fuerte) que controla un espacio seguro donde está a salvo de las interferencias de sus rivales debe, por ende, adoptar una estructura altamente centralizada y especializada. Las organizaciones que carecen de ese espacio deben adoptar una estructura no centralizada, a fin de mejorar sus probabilidades de sobrevivir a sus rivales. Un espacio seguro no es esencial para triunfar en un conflicto, pero es fundamental que la organización se organice de acuerdo a la disponibilidad o la ausencia de ese espacio. La organización que repentinamente adquiere tal espacio debe transformarse en una estructura más centralizada; de lo contrario, corre el riesgo de malgastar sus recursos.

Cuadro 1. Efectos de la estructura y de la disponibilidad de un espacio seguro en la supervivencia de la organización

	Organizaciones centralizadas	Organizaciones patrocinadas, múltiples o descentralizadas	Organizaciones fragmentadas
Con espacio seguro	Buenas probabilidades de sobrevivir	Pocas probabilidades de sobrevivir	Pocas probabilidades de sobrevivir
Sin espacio seguro	Pocas probabilidades de sobrevivir	Buenas probabilidades de sobrevivir	Pocas probabilidades de sobrevivir

Fuente: A.H. Sinno, nota 15 *supra*, p. 88 (modificado).

Efectos de la estructura organizativa en las opciones estratégicas

La estructura organizativa y la estrategia son factores estrechamente relacionados entre sí. El uso de determinada estructura puede limitar las opciones estratégicas disponibles para un movimiento; puede hacer que la adopción de cierta estrategia sea más o menos creíble para los oponentes, patrocinadores y partidarios de la organización; puede limitar la capacidad de la organización de resistir a las estrategias de sus rivales; y puede representar un incentivo adicional a la hora de adoptar algunas estrategias.

Cuando digo que determinada estructura organizativa puede limitar tanto las opciones estratégicas como las tácticas, no pretendo aplicar el mismo rigor que los estructuralistas sociales con su determinismo. No estoy diciendo que existe una sola estrategia que permite triunfar y que esta estrategia se adopta siempre, como opinaba Theda Skocpol acerca de la evolución de los acontecimientos durante la revolución en China¹⁸. Sencillamente, quiero decir que las diversas estrategias que pueden adoptarse y aquellas que pueden ser contrarrestadas se ven limitadas por la estructura de la organización. Si los dirigentes de máximo nivel deciden aplicar una estrategia que supera las posibilidades de la estructura de la organización, puede suceder una de cuatro cosas: que se reemplace a la dirigencia o que ésta modifique su estrategia; que las bases abandonen la organización en masa; que la organización sufra una derrota aplastante; o que tenga lugar un arduo proceso de reestructuración organizativa. A fin de ilustrar las diferencias de opinión entre Skocpol, DeNardo y yo mismo en materia

18 Theda Skocpol, *States and Social Revolutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1979, p. 252. Skocpol resta importancia al papel de los actores y la mayoría de los otros estructuralistas coinciden en que la estrategia no importa en absoluto.

de opciones estratégicas, citaré la metáfora que utiliza James DeNardo para criticar el determinismo estratégico de Skocpol¹⁹. DeNardo nos pide que pensemos en una partida de ajedrez; fácilmente veremos que la estructura del tablero y la configuración de las piezas limitan las opciones de los jugadores. Esas restricciones no determinan el curso posterior del partido ni su resultado, como cree Skocpol que la estructura social determina el resultado de la acción revolucionaria. La metáfora del ajedrez tiene sus limitaciones, como todas, pero alcanza para ilustrar lo que yo entiendo por restricciones a la estrategia. Skocpol puede opinar que el juego del ajedrez no constituye una metáfora adecuada de la interacción revolucionaria, y DeNardo la considera apropiada para ilustrar la disponibilidad de numerosas alternativas estratégicas. En mi opinión, el ajedrez podría constituir una buena metáfora si las piezas estuviesen atadas unas a otras con hilos. Los hilos representan las restricciones organizativas que pueden limitar la disponibilidad de estrategias complejas, y cada estructura puede representarse mediante diferentes hilos que atan a las diversas piezas. Si las torres estuvieran atadas a la reina con hilos de longitud equivalente a dos escaques, entonces el jugador quedaría privado de algunas estrategias que dependen de esas piezas. Ese mismo jugador experimentaría limitaciones al intentar eludir las estrategias que su oponente despliega para eliminar esas piezas, o se vería entorpecido por una defensa que exige que las piezas realicen sus movimientos habituales. Éste es, a mi parecer, el modo en que la estructura organizativa reduce la gama de estrategias disponibles para el Estado y para quienes se oponen a él. A continuación, examinaré el efecto de la estructura en las estrategias simples (confrontación y avenimiento), así como en tres estrategias más complejas (dividir para conquistar (reinar), “corazones y mentes” y cooptación).

Confrontación y avenimiento

Tanto las entidades que ejercen el poder (el régimen actual o la potencia ocupante) como sus oponentes disponen de estrategias de confrontación y de avenimiento. Las estructuras organizativas de las partes en conflicto pueden alentarlas a adoptar una estrategia de avenimiento (con objeto de alcanzar un arreglo) o una estrategia de conflicto (basada en el desgaste o en un ataque directo destinado a desmantelar las organizaciones rivales), y también pueden encerrarlas en esas tácticas.

Las organizaciones centralizadas dotadas de un control jerárquico fuerte son capaces de ajustar sus estrategias con rapidez para responder a los cambios en el entorno o a las estrategias de los rivales. Esa capacidad de ajuste puede beneficiar o perjudicar a la organización, porque la resistencia y la flexibilidad ofrecen ventajas distintas. La capacidad de una organización centralizada de adoptar una estrategia de avenimiento frente a la entidad que ejerce el poder (el régimen actual o la potencia ocupante) puede, sin embargo, verse obstaculizada por la existencia de organizaciones rivales. La presencia de múltiples organizaciones induce a los grupos opositores a adoptar sistemáticamente estrategias de confrontación porque

19 James DeNardo, *Power in Numbers: The Political Strategy of Protest and Rebellion*, Princeton University Press, Princeton, 1985, pp. 29–32.

una población descontenta normalmente tiende a apoyar a la organización que evita mostrarse conciliadora²⁰. La organización de resistencia que no comprende esta dinámica y tiene una postura conciliadora frente a la entidad que ejerce el poder probablemente vea que sus rivales se fortalecen a su costa²¹. Por ejemplo, ésta fue la suerte del grupo de los *chetnik* de Draza Mihailovic, como han señalado Chalmers Johnson y los participantes en el conflicto²². Según Vladimir Dedijer, uno de los camaradas de Tito e historiador oficial del Partido Comunista Yugoslavo, hubo unidades enteras de *chetnik* que se pasaron a los partisanos cuando se disgustaron con la política de esperar el curso de los acontecimientos o se rehusaron a acatar la orden de sus dirigentes de no atacar a los alemanes²³. Otro ejemplo es el efecto de radicalización que tuvo la ETA (Patria Vasca y Libertad) sobre otras organizaciones vascas como el PNV (Partido Nacionalista Vasco) y muchos políticos vascos²⁴. En China, el Kuomintang, que mantenía una postura conciliadora con los japoneses, también fue derrotado: el apoyo de que gozaba se fue debilitando mientras los comunistas de Mao emprendían una resistencia activa²⁵.

Algunas estructuras no sólo influyen en la adopción de determinada estrategia sino que encierran a la organización en ella. Esto sucede cuando la estructura crea una serie de incentivos que dan lugar a estrategias personales dominantes por las que cada miembro sigue desempeñando persistentemente su papel dentro de la estrategia global de conflicto de la organización. Las organizaciones múltiples basadas en relaciones de patrocinio son particularmente proclives a crear esas encerronas estratégicas. La tenaz resistencia de los muyahidines afganos contra los soviéticos en 1980 es un claro ejemplo de esa situación.

Los líderes muyahidines afganos siguieron adhiriendo firmemente al compromiso de luchar contra los soviéticos incluso cuando Estados Unidos y Pakistán, sus principales proveedores y patrocinadores, los instaban a aceptar y observar los Acuerdos de Ginebra tras su ratificación. Los comandantes afganos siguieron atacando a las tropas de la URSS hasta el último día de la ocupación soviética, pese a las amenazas de la URSS de detener su retirada si no cesaban los ataques y a la presión que Estados Unidos y Pakistán ejercían sobre los líderes de la resistencia. Pese

20 Este argumento se asemeja al planteado por el filósofo René Girard en *Violence and the Sacred*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1977. Martin Kramer, "Sacrifice and fratricide in Shiite Lebanon", en *Terrorism and Political Violence*, vol. 3, 1991, pp. 30-47, aplica estas ideas a la resistencia contra la ocupación israelí de la zona sur de Líbano.

21 Los grupos intransigentes (Hamas en Palestina, los militantes protestantes en Irlanda del Norte, o los partidarios del jefe zulú Mangosuthu Buthelezi en Sudáfrica) pueden intentar frustrar los pactos entre la entidad que ejerce el poder y los grupos más moderados. No siempre logran hacerlo, pero su estrategia anticipada reduce el interés de los grupos moderados en llegar a un arreglo y radicaliza a todos los grupos de resistencia. Por lo general, el éxito de estas estrategias se subestima, puesto que es difícil reconocer los casos en que los dirigentes de los grupos moderados ni siquiera inician las negociaciones porque saben que la creciente confrontación que pondrán en juego los grupos excluidos frustrará sus esfuerzos.

22 Chalmers Johnson, *Peasant Nationalism and Communist Power: The Emergence of Revolutionary China*, Stanford University Press, Stanford, 1962, p. 164.

23 Tomado del diario de Dedijer sobre la Segunda Guerra Mundial, en *ibid.*, p. 69.

24 David Laitin, *National revivals and violence*, artículo presentado en el Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March, 29 de marzo de 1993, p. 26.

25 Gerard Chaliand, *Guerrilla Strategies*, University of California Press, Berkeley, 1982, cap. 2.

a nuevas presiones, tampoco aceptaron formar parte del gobierno de coalición con el régimen de Kabul. Esta curiosa inflexibilidad, que impidió que los grupos de la resistencia afgana fuesen cooptados o disuadidos por sus enemigos, o manipulados por sus poderosos patrocinadores, fue consecuencia directa de la estructura de la resistencia²⁶.

Cada uno de los siete líderes de los partidos de la resistencia basados en Peshawar que pensaba en alcanzar un acuerdo con los soviéticos, o con su régimen cliente en Kabul, debía evaluar cómo acogerían tal transacción sus comandantes sobre el terreno (sus clientes). La razón de ello era que el prestigio y la influencia del líder de un partido eran proporcionales al número y a la fuerza de los comandantes que le eran leales. Los comandantes tenían un interés inherente en la continuación de la yihad, porque su propia importancia, sus intereses económicos y su razón de ser dependían de la continuidad de su condición de comandantes necesarios. Más importante aún, los comandantes locales deseaban proteger la autonomía local contra las intromisiones del régimen de Kabul y sus patrocinadores soviéticos, y para ello era necesario perpetuar la resistencia. Si un líder basado en Peshawar optaba por pactar, podía perder el apoyo de los comandantes locales que disientían de su política y que, por ende, defecionarían para unirse a las partes intransigentes, que los recibirían con los brazos abiertos. Era prácticamente imposible llegar a un arreglo entre todos los líderes de las partes para alcanzar a un acuerdo con los soviéticos o con el régimen de Kabul porque, si todos los líderes aceptaban simultáneamente pactar con los soviéticos, los comandantes sobre el terreno podían optar por desafiliarse de cualquier partido e incluso formar uno propio. Por esta razón, ningún líder llegó jamás a pactar con los soviéticos, sin importar el costo de la confrontación para el pueblo afgano²⁷.

La descentralización atribuye más poder a los cuadros de segunda línea, lo cual les permite actuar con mayor flexibilidad a nivel local, a diferencia de sus pares en la organización centralizada. Esta flexibilidad local, reflejada en la capacidad de cambiar de estrategia, se da a costa de la flexibilidad global de la organización. Las organizaciones descentralizadas son rehenes de sus cuadros más extremos, porque los rivales en general consideran que la ejecución de un acto de conflicto por un segmento de la organización representa la intención de la organización en su conjunto. Los dirigentes de primera línea de la organización se encuentran en la difícil situación de tener que elegir entre denunciar a miembros de sus bases o simular que ha apoyado su acción, mientras esperan que la estrategia de confrontación tenga éxito. Por desgracia para ellos, la misma falta de control que los arrastró a adoptar una estrategia de conflicto para toda la organización probablemente debilita su capacidad de motivar a los segmentos que no son agresivos. La Autoridad Palestina dirigida por Yasir Arafat se vio en esta situación cuando trataba de establecerse en Cisjordania y Gaza tras la firma de los Acuerdos de Oslo.

26 A. Sinno, nota 15 *supra*, caps. 5 y 6.

27 Para más detalles y pruebas, v. A. Sinno, nota 15 *supra*, cap. 6.

Dividir para conquistar

La regla conocida como “dividir para conquistar” (reinar) es una estrategia de control territorial iniciada por la potencia ocupante o el régimen en el poder, que consiste en dividir la población en grupos de interés (horizontales o verticales) con escasas probabilidades de alcanzar los resultados políticos que desean (asumir el poder), pero que, si la potencia ocupante o el actual régimen se mantienen en el poder, pueden lograr un resultado mejor que el que sería para ellos el peor (esto es, que el poder vaya a parar a manos de grupos rivales). Por ejemplo, supongamos que determinados grupos basados en la solidaridad (por ejemplo, grupos étnicos) tienen las siguientes preferencias, debido a enemistades históricas:

1. Control directo del centro y de los recursos que confiere (ocupar el poder).
2. Una potencia (régimen) colonial controla el gobierno.
3. Anarquía/secesión (ausencia de gobierno).
4. Uno o más grupos rivales controlan el gobierno.

Si las probabilidades de que se materialice la preferencia 1 son insignificantes o si el costo es demasiado alto, el grupo adoptará como estrategia dominante el apoyo a la potencia (régimen) colonial. La preferencia 1 se reduce a medida que disminuye el tamaño del grupo y aumenta la distancia que lo separa del centro de poder²⁸.

Pocos escritores han descrito las condiciones necesarias para que la política de “dividir para conquistar” tenga éxito con más elocuencia que Alexis de Tocqueville, al explicar por qué el dominio de Napoleón era aceptado con tanta facilidad:

Los partidos, diezmados, desanimados y exhaustos, anhelaban descansar por un tiempo bajo un despotismo de cualquier tipo, a condición de que fuera ejercido por un extraño y pesara tanto sobre sus rivales como sobre ellos mismos. Cuando los grandes partidos políticos comienzan a entibiarse en sus amores sin suavizar sus odios, y finalmente llegan a desear menos el propio éxito que impedir el de sus adversarios, hay que prepararse para la esclavitud: el amo se acerca²⁹.

Sin embargo, si se percibe que la potencia ocupante o el régimen desea utilizar los recursos del gobierno para subvertir al grupo en lugar de impedir, a un cierto costo, que esa actividad de subversión la efectúen otros grupos, el grupo

28 Los alauitas sirios son una notable excepción a esta norma, pero se aproximaron mucho al centro del poder infiltrando el ejército, antes de controlar las instituciones del Estado sirio. Steve Heydemann, *Authoritarianism in Syria: Institutions and Social Conflict, 1946–1970*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 1999.

29 Cita tomada de los dos capítulos concluidos de la secuela de *L'Ancien Régime*, en Alexis de Tocqueville, *Selected Writings on Democracy, Revolution and Society*, John Stone y Stephen Menell (eds.), University of Chicago Press, Chicago, 1980, p. 246.

carecerá de incentivos para apoyar a la potencia ocupante o al régimen. A menudo, la anarquía o la secesión son demasiado costosas y se transforman en opciones atractivas únicamente si el grupo rival controla el centro y usa sus recursos (como la legitimidad, las instituciones o el poder económico) para subvertir al grupo que tiene las preferencias mencionadas más arriba. La secesión (la autonomía de facto) puede constituir una opción más deseable que la ocupación, si es facilitada por la competencia entre los grupos rivales y la potencia o régimen ocupante.

Si se deja de lado la hipótesis de la animosidad o la competencia (ya sea histórica o alimentada por la potencia o el régimen ocupante) entre grupos sociales, puede esperarse que los distintos grupos se alíen en un esfuerzo por sacarse de encima a la potencia o régimen ocupante que controla los recursos que, en otras circunstancias, podrían compartir entre ellos en su totalidad.

Para resumir, las probabilidades de que el concepto de “dividir para conquistar” tenga éxito son mayores (1) cuanto mayor sea la animosidad y el temor que reinan entre los grupos sociales; (2) cuanto menor sea el tamaño y mayor la distancia de los grupos con respecto al centro de poder; (3) cuanto mayor sea el costo de la secesión para los grupos interesados en ella; y (4) cuanto mayor sea la capacidad de la potencia o régimen ocupante para ser (o parecer) neutral en el conflicto entre los grupos rivales.

Durante su reinado, el rey Hussein de Jordania utilizó esta estrategia con gran habilidad para preparar las condiciones para que estos cuatro factores le permitieran conservar su precario trono. Dejó que el resentimiento entre los transjordanos y los jordanos de ascendencia palestina se agudizara, otorgando a los primeros el monopolio de los empleos públicos y permitiendo (algunos dicen que alentando) el desarrollo de los partidos nacionalistas transjordanos, que excluían a los palestinos de su concepto de Jordania como nación (factor 1). Los transjordanos y los jordanos palestinos conviven en las ciudades principales; la secesión de uno de esos grupos sería sumamente difícil y su costo muy elevado, como lo demostró la guerra civil que tuvo lugar a principios del decenio de 1970 (factores 2 y 3). Por último, Hussein era un extranjero (descendiente del sharif de La Meca, sin raigambre familiar en Jordania). Aunque, con anterioridad, tanto los transjordanos como los palestinos podrían haber concebido una Jordania mejor sin Hussein, en última instancia prefirieron soportar su moderado despotismo antes que el gobierno de los extremistas de la parte opositora, después de que él atizara la desconfianza entre las etnias (factor 4).

Sólo una organización centralizada es capaz de llevar adelante una estrategia de “dividir para conquistar”, debido a la destreza y la coordinación que se necesitan para alimentar los odios entre grupos (factor 1) y la necesidad de proyectar una imagen bien construida y coherente como parte neutral que se halla por encima de esos odios (factor 4). El concepto de “dividir para conquistar” no es aplicable a sociedades atomizadas ni puede utilizarse contra una única organización rival centralizada, por razones obvias; en este último caso, la estrategia aconsejable es la de “ganarse los corazones y las mentes”. La capacidad de otras estructuras de resistir la estrategia de “dividir para conquistar” depende de su capacidad para afectar los cuatro factores que rigen su éxito. Las cuestiones estructurales no inciden claramente en los factores

1, 3 y 4, pero sí en el factor 2 (el menor tamaño y la mayor distancia de los grupos con respecto al centro de poder). La multiplicidad y la descentralización aumentan la importancia de este factor. Por otro lado, el patrocinio puede alentar o desalentarlo, lo cual depende de la presencia o ausencia de una encerrona estratégica.

Corazones y mentes

Los ingleses refinaron y aplicaron con éxito la estrategia de “corazones y mentes” en numerosos conflictos coloniales, particularmente en Malasia y en las rebeliones de los Mau Mau y de Dhofar³⁰. En principio, los rivales del gobierno pueden utilizar esta estrategia, pero su aplicación requiere una extremada centralización y considerables recursos, que suelen ser atributos del gobierno o del ocupante y no de sus rivales. La estrategia consiste en:

1. Diferenciar entre los combatientes activos, los seguidores pasivos, los neutrales auténticos, y los leales al gobierno. Esto exige, desde luego, un flujo de información centralizado.
2. Aislar desde el punto de vista geográfico, físico o psicológico a las personas identificadas como rivales activos. Para ello, es necesario desplegar una operación militar y de inteligencia altamente coordinada y, por ende, centralizada³¹.
3. Ofrecer sanciones positivas (incentivos) a los posibles seguidores de las organizaciones rivales y protegerlos contra los abusos cometidos por tropas indisciplinadas para desalentarlos de apoyar a los rivales³².

Cuando estos pasos han sido bien ejecutados, resulta mucho más fácil someter a los rebeldes aislados, que no pueden reclutar nuevos miembros ni depender del apoyo material externo. Sin embargo, la correcta ejecución de esos pasos puede representar un desafío considerable, sobre todo si los revolucionarios evitan el error fatal de centralizar su estructura en respuesta a las acciones del régimen. Las mejores estructuras para contrarrestar la estrategia de “corazones y mentes” son las tradicionales, preferiblemente basadas en vínculos de patrocinio y con numerosas estructuras de respaldo. La densidad de las relaciones presentes en

30 El término “corazones y mentes” fue acuñado por el general Gerald Templer, Alto Comisionado Británico en Malasia. Templer fue nombrado en 1952, cuando el panorama distaba de ser favorable para los británicos, y logró aplicar con éxito los criterios que se describen en esta sección.

31 Una respuesta obvia al famoso aforismo maoísta de que el insurgente eficaz es el que vive entre la gente como el pez en el agua.

32 Algunos podrían argumentar que otro ingrediente necesario para la estrategia de “corazones y mentes” es hacer abundantes concesiones porque, después de todo, los británicos se comprometieron a retirarse de Malasia y concederle su independencia. Esto no es así: en otros casos en que esta estrategia se aplicó con buenos resultados, en particular durante las rebeliones de Dhofar y de Huk, no se hicieron tales concesiones. En ambos casos, el gobierno ofreció sanciones positivas (paso 3), pero hizo muy pocas concesiones políticas. No obstante, aunque no sean necesarias, las concesiones políticas de bajo costo (en especial, fomentar el sentido de la participación política) facilita la tarea del gobierno en el marco de una estrategia de “corazones y mentes”.

las estructuras tradicionales permite que los combatientes se oculten en sus propias comunidades y eviten quedar aislados. Los vínculos entre patrocinador y cliente, si ambos pertenecen al mismo bando, mantienen su cohesión frente a una estrategia de “corazones y mentes”. Además, debido a esos vínculos resulta más costoso para el régimen atraer a los patrocinadores o a los clientes para que cambien de bando, porque cuanto más dependa el miembro de una relación (es decir, cuanto más le cueste dejarla debido a las oportunidades que perdería) tanto mayor será el costo de separarlo de ella. Así sucedió durante la ocupación soviética de Afganistán, pero no durante la rebelión de Huk, donde los anteriores patrocinadores (los terratenientes) y clientes (los campesinos) se hallaban en lados opuestos tras una grave ruptura de sus relaciones tradicionales. El gobierno de Filipinas, encabezado por Ramon Magsaysay, siguió la estrategia de “corazones y mentes” al pie de la letra, guiado por asesores occidentales y ayudado por el torpe intento del Partido Comunista de Filipinas de controlar y centralizar a los campesinos rebeldes³³. Como señalaron numerosos observadores, los rebeldes comunistas chinos en Malasia, con su obstinada adhesión a una estructura organizativa centralizada inspirada en sus creencias dogmáticas, sufrieron innumerables contratiempos al enfrentarse con la estrategia de “corazones y mentes” introducida por los ingleses³⁴. La redundancia, la descentralización y la multiplicidad son útiles porque obstaculizan al gobierno en su tarea de recopilar información sobre los activistas; es más fácil llenar los casilleros de los nombres en un organigrama único y estático, que en múltiples organigramas que cambian constantemente.

Cabe señalar que lo que los políticos y generales estadounidenses llaman “corazones y mentes” en el contexto de las guerras de Estados Unidos en Vietnam, Irak y Afganistán es algo completamente diferente: una campaña de propaganda masiva o un esfuerzo por granjearse la buena voluntad de una población repartiendo servicios y recursos, todo ello sin resultados apreciables. En la mayoría de los casos, el enfoque aplicado por Estados Unidos es incapaz de distinguir adecuadamente los aliados de los enemigos al repartir los recursos, y no aísla metódicamente a sus oponentes. Se aplica a menudo contra oponentes que son prácticamente imposibles de aislar.

Cooptación

Selznick define la cooptación como “la absorción de nuevos elementos en los cuadros de mando o en la estructura política de una organización, como medio

33 Benedict Kerkvliet, *The Huk Rebellion*, University of California Press, Berkeley, 1977.

34 John Bowyer Bell, *On Revolt*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1976, p. 184.

de evitar amenazas a su estabilidad o existencia”³⁵. A mi entender, esta definición podría generalizarse de la siguiente manera: la cooptación es una estrategia iniciada por una organización dominante o una coalición de organizaciones, que consiste en ofrecer sanciones positivas a otras organizaciones hostiles o a individuos clave dentro de ellas a cambio de que acepten las normas de interacción que le interesan a la organización dominante o coalición³⁶.

La cooptación es una estrategia cooperativa que puede dar lugar a un acuerdo de cooptación que no se hace valer por sí mismo: para que un acuerdo de cooptación tenga resultados satisfactorios, ambas partes, el cooptador y el cooptado, deben ofrecer algo. El cooptador espera reducir los riesgos mediante la cooptación de algunas organizaciones rivales o de sus líderes. Los cooptados pueden obtener importantes beneficios de un acuerdo de cooptación, pero pierden su capacidad de desafiar al cooptador fuera de sus instituciones. La aceptación del cooptado puede ser valiosa para el cooptador si el cooptado es uno de varios rivales y si su aceptación del acuerdo de cooptación puede sentar un precedente para intentos de cooptación más importantes. Un cooptado también puede ser valioso si ofrece un apalancamiento de dos niveles con respecto a otras organizaciones o grupos³⁷. La cooptación encaminada a obtener un apalancamiento de dos niveles es una estrategia habitual en situaciones coloniales, donde la potencia ocupante coopta a una pequeña minoría altamente combativa para que vigile al resto de la población. Frisch ofrece un vívido ejemplo del uso de esta estrategia por parte del gobierno israelí³⁸. En este caso, los cooptados son los ciudadanos drusos de Israel, un grupo fuertemente militarizado. Se suele asignar a las unidades drusas que forman parte del ejército israelí la tarea de suprimir la resistencia palestina en los territorios ocupados por Israel, a cambio de un trato favorable para su pequeña comunidad. Otra forma de apalancamiento de dos niveles consiste en cooptar a los dirigentes de una organización, no a la organización entera. Este tipo de cooptación es muy eficaz en cuanto a costos, porque es mucho más económico cooptar a una o dos personas en vez de a toda una organización. A veces, las políticas tribales facilitan la cooptación personal debido a la lealtad que los dirigentes tribales suelen despertar entre los miembros de la tribu, a quienes pueden sofrenar o dar rienda suelta a voluntad.

35 Philip Selznick, “Foundations of the theory of organizations”, en *American Sociological Review*, 1948, vol. 13, n.º 1, p. 34. Philip Selznick, *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, Harper and Row, Nueva York, 1949, ofrece el clásico estudio de caso de la cooptación como estrategia. V. Michael Saward, *Co-optive Politics and State Legitimacy*, Dartmouth, Aldershot, 1992, que contiene un infrecuente análisis de esta importante estrategia y de su aplicación global a las relaciones internacionales y a la interacción estratégica en general. La cooptación es una táctica ampliamente usada en el ámbito político, pero es un tema que ha recibido escasa atención por parte de los círculos académicos.

36 El término “cooptación” se utiliza más frecuentemente para indicar un resultado. En este artículo, me interesa la noción de cooptación como estrategia. Cuando cabe, me refiero al resultado como “acuerdo de cooptación”.

37 Martin Gargiulo, “Two-step leverage: managing constraint in organizational politics”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 38, 1993, pp. 1-19, ofrece un estimulante análisis del apalancamiento de dos niveles y del mecanismo de cooptación indirecta en las políticas organizativas.

38 Hillel Frisch, “The Druze minority in the Israeli military: traditionalizing an ethnic policing role”, en *Armed Forces and Society*, vol. 20, 1993, pp. 51-67.

Hay dos factores que diferencian la cooptación de la alianza (la suma de capacidades contra un enemigo común, arreglo que suele ser de corto plazo). En primer lugar, el cooptador generalmente ofrece sanciones positivas con la esperanza de alcanzar un acuerdo de cooptación, porque el hecho de que la organización menor acepte las normas de la organización hegemónica sin que ésta haga concesiones equivaldría a una derrota. En segundo lugar, el cooptador debe ser más poderoso que el cooptado, el cual debe forzosamente aceptar la estatura hegemónica del cooptador y la aplicabilidad de sus normas a sus relaciones futuras (por ejemplo, establecer que todas las diferencias se diriman en el ámbito parlamentario, o aceptar la autoridad del monarca). Si cambian los incentivos, cualquiera de las dos partes puede defecionar (dejar de cooptar o de ser cooptada), a veces incluso después de alcanzar o institucionalizar un acuerdo de cooptación. Sin embargo, la institucionalización eleva el costo de la defeción.

La cooptación es costosa para la organización cooptadora y sus dirigentes. Es costosa porque hace falta ofrecer sanciones positivas a la persona u organización cooptada y compartir con ella el poder y la información³⁹. Por lo tanto, las potencias deben evaluar cuidadosamente a los candidatos para los acuerdos de cooptación. Una organización es un buen candidato si tiene suficiente poder como para perturbar sustancialmente las operaciones de la organización cooptadora en la actualidad o en el futuro, pero no tanto como para apoderarse de la organización desde dentro o de eliminarla, y si el costo de cooptarla es inferior al costo de combatirla⁴⁰.

Que la cooptación sea ventajosa o desventajosa para una organización depende de las condiciones del acuerdo de cooptación (las sanciones positivas y las normas adoptadas), así como del costo de oportunidad de anular la confrontación. El único tipo de cooptación que posiblemente tenga consecuencias negativas es la cooptación de sus líderes y no de la propia organización, si quienes reciben las sanciones positivas son los líderes en vez de la organización. Además, los primeros cooptados tienden a beneficiarse más que los subsiguientes porque el régimen aspira a cooptar el número mínimo de rivales necesarios para permanecer en el poder y, a la vez, rebajar el costo de la cooptación; por esta razón, a veces paga una prima para formar un quórum mínimo de organizaciones.

Sólo las organizaciones centralizadas adoptan e implementan estrategias de cooptación, debido a la necesidad de influir en las bases para que apoyen un acuerdo que representa un cambio de estrategia. Los líderes sociales vulnerables en sociedades fragmentadas son blancos fáciles para la cooptación. Es más fácil cooptar una organización centralizada cuya dirigencia tiene más control sobre la estrategia de la organización, que una organización descentralizada. Además, las estructuras descentralizadas tienen menos probabilidades de imponer a sus bases el respeto de las normas del cooptador, lo cual es condición esencial para el éxito del acuerdo de cooptación.

39 Con respecto al efecto de la cooptación en el poder dentro de la organización cooptadora, v. Jeffrey Pfeffer, *Power in Organizations*, Pitman, Marshfield, Massachusetts, 1981, p. 166.

40 Algunos autores sostienen que las organizaciones que no son adversarios también pueden ser “cooptadas”. Éste es un uso muy flexible del término y parece implicar, más que una cooptación, una alianza.

La presencia de múltiples organizaciones facilita la implementación de la cooptación por la entidad que ejerce el poder, debido a que cada organización desea ser la primera cooptada y beneficiarse del acuerdo de cooptación más favorable; pero, también acrecienta el riesgo de defección de las bases a los opositores no cooptados. Las organizaciones patrocinadas tienden a ser inmunes a los esfuerzos de cooptación cuando se encuentran en situación de encerrona estratégica, y a ser vulnerables a la misma si el acuerdo de cooptación se concluye antes de que se creen las condiciones de una encerrona estratégica. Puesto que hablamos de conflictos desarrollados, se presume que las organizaciones basadas en el patrocinio probablemente se resistan a aceptar los ofrecimientos de cooptación.

En el cuadro 2, se presenta un resumen de los efectos que la estructura organizativa tiene en la capacidad de aplicar diferentes estrategias (mitad superior) y de resistirlas (mitad inferior). Un casillero oscuro indica que una estructura obstaculiza la ejecución de una estrategia o la resistencia a ella, en tanto que un casillero de color claro indica que la estructura facilita la ejecución o la resistencia. En general, las estructuras descentralizadas son incapaces de adoptar una iniciativa estratégica, pero pueden resistir con eficacia las estrategias complejas. Normalmente, las estructuras centralizadas pueden adoptar una iniciativa estratégica y ejecutar estrategias complejas, pero son menos capaces de contrarrestarlas. Las organizaciones sin un espacio seguro se beneficiarían de la adopción de una estructura no centralizada, porque las organizaciones centralizadas que carecen de refugio no pueden coordinar sus operaciones adecuadamente para implementar estrategias complejas con eficacia. La organización no centralizada sin un espacio seguro será, al menos, más capaz de mantener alejados a sus rivales. Cuando una organización adquiere un espacio seguro, lo lógico es que se centralice, a fin de poder desplegar la iniciativa estratégica de manera coordinada fuera de su refugio.

Cuadro 2. Efectos de la estructura de una organización en su capacidad de implementar y contrarrestar estrategias

	Organización fragmentada	Organización centralizada	Organización múltiple	Organización descentralizada	Organización basada en el patrocinio
Avenimiento y confrontación	Sólo avenimiento	Avenimiento y confrontación (flexible)	Incentiva la confrontación	Sólo desgaste y avenimiento, baja flexibilidad	Sólo desgaste y avenimiento
Dividir para conquistar	No	Sí	No	No	No
Corazones y mentes	No	Sí	No	No	No
Cooptación	No	Sí	NA	Improbable	Improbable

↑ ARRIBA: CAPACIDAD PARA EJECUTAR ESTRATEGIAS

ABAJO: CAPACIDAD PARA CONTRARRESTAR ESTRATEGIAS ↓

Confrontación	Ninguna, a menos que provoque la intervención externa	Si cuenta con espacio seguro, sí; de lo contrario, no	Depende de la disponibilidad de un espacio seguro: es útil si no lo tiene; de otro modo, no.		
Dividir para conquistar	NA	Sí; la estrategia no es útil contra una única organización centralizada	Probablemente debilita la capacidad de contrarrestar estrategias		Sí, en caso de encerrona estratégica generalizada
Corazones y mentes	NA	No	Ambas son mejores que una única organización centralizada		Óptima
Cooptación	Vulnerable a la cooptación individual	Más fácil de cooptar que una organización descentralizada	Fácil de cooptar	Más difícil de cooptar que una organización centralizada	Sí

Código de sombreados: Desventajoso Ventajoso

Sin sombreado = No aplicable (NA) o indeterminado

Fuente: A.H. Sinno, nota 15 *supra*, p. 58 (modificado).

Conclusión: la tragedia de las negociaciones de paz

Los acuerdos de transacción raras veces son duraderos. En un estudio estadístico realizado bajo mi dirección, se determinó que, de los cuarenta y un conflictos que tuvieron lugar entre 1945 y 2001 y que duraron más de tres años, en América, Oriente Próximo y África Septentrional, en sólo dos casos los contendientes consiguieron llegar a un acuerdo duradero (de más de diez años)⁴¹. Tal vez una de las razones es que los arreglos duraderos sólo pueden lograrse entre dos organizaciones rivales centralizadas que controlan rigurosamente a sus miembros y son capaces de impedir el surgimiento de organizaciones alternativas que representen los intereses de las partes contrarias al acuerdo. Así sucedió en el único caso de un arreglo negociado en África Septentrional y Oriente Próximo, en el estudio estadístico mencionado. Antes de negociar con el gobierno en Jartum en 1972, Joseph Lagu tuvo que centralizar al grupo Anya Nya y consolidar su control sobre las bases⁴².

La centralización (y el control de las bases que generalmente confiere) es una condición previa importante para una negociación eficaz, debido a la frecuente necesidad de dominar a los “aguafiestas” (para utilizar el término acuñado por Stephen Stedman) que están en desacuerdo con los objetivos conciliadores de la dirigencia. Los aguafiestas pueden sabotear las negociaciones cometiendo actos hostiles que socavan la imagen de sinceridad de los dirigentes de la organización, quienes cargarán con la culpa de esos actos⁴³. La centralización también ayuda a impedir eficazmente el surgimiento de nuevas organizaciones rivales que podrían adoptar, como estrategia para acelerar su crecimiento a expensas de la organización conciliadora, una línea inflexible atractiva para aquellos partidarios que, durante años de conflicto, fueron condicionados para creer que la negociación equivale a la traición⁴⁴.

Lamentablemente, como ya he señalado, las organizaciones centralizadas son contendientes serios en un conflicto sólo si cuentan con un espacio seguro dentro del territorio en disputa. Sin embargo, casi ninguna cuenta con ese recurso y, por ende, sus oponentes no se sienten urgidos a negociar ni a hacer concesiones, porque perciben que en algún momento triunfarán sobre ellas. Ésta es la lamentable realidad de los acuerdos de paz que se negocian en las guerras civiles: la mayoría de las organizaciones insurgentes que podrían constituir partes serias en los arreglos negociados son precisamente aquellas con las cuales, en opinión de la entidad que ejerce el poder, no vale la pena negociar.

41 A. Sinno, nota 15 *supra*, cap. 10.

42 Donald Rothchild y Caroline Hartzell, “The peace process in the Sudan”, en Roy Licklider (ed.), *Stopping the Killing: How Civil Wars End*, New York University Press, Nueva York, 1993, pp. 69–70.

43 Stephen Stedman, “Spoiler problems in peace processes”, en *International Security*, vol. 22, n.º 2, 1997, pp. 5–53.

44 Para un ejemplo (tomado de la situación en Kosovo) de cómo la falta de centralización puede obstaculizar un acuerdo, v. Chris Hedges, “Serbs ready for large-scale attacks on Kosovo rebels”, *New York Times*, 27 de junio de 1998.