

34858

El desafío global de los conflictos locales

4

Paul Collier



El desafío global de los conflictos locales

Paul Collier

Con la colaboración de Christopher R. Conte

Título original en inglés
Civil Wars
The Global Threat of Local Strife.

Copyright © 2004 by
The International Bank for Reconstruction
and Development/The World Bank
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA.

El desafío global de los conflictos locales.
Copyright © 2004 Banco Mundial.

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgement on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este libro corresponden a su autor (o autores) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Directivas del Banco Mundial ni de los gobiernos representados. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta obra. Las fronteras, colores, nombres y demás información expuesta en cualquier mapa del presente documento no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de ningún territorio, como tampoco el respaldo o aceptación de tales fronteras.

Publicado originalmente por el Banco Mundial en inglés como: *Civil Wars: The Global Threat of Local Strife*. La traducción al castellano fue realizada por Alfaomega Colombiana, que es responsable de la precisión de la misma. En caso de discrepancias prima el idioma original.

Para esta edición:

© 2005 Banco Mundial en coedición con
Alfaomega Colombiana,
Calle 106A N° 22-56,
Bogotá, Colombia.
www.alfaomega.com.co

Todos los derechos reservados

ISBN 958-682-544-2 (Colección)
ISBN 958-682-548-5 (Volumen)

Traducción al castellano
Victoria Mejía Duque

Diseño
Camila Cesarino Costa

Fotografías de interior y de cubierta
Archivo fotográfico del Banco Mundial
y Revista *Cambio*, Bogotá

Edición y diagramación
Alfaomega Colombiana, S.A.

Impresión y encuadernación
Quebecor World Bogotá
Calle 15 N° 39A-34

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

4	EL AUTOR
5	Introducción
9	El verdadero costo de la guerra civil Efectos dentro de los países Daño permanente ¿Es nuestro problema?
21	Teorías antagónicas de la guerra La función de la etnia La función de la democracia y de la desigualdad La función del colonialismo
28	Las causas reales de la guerra civil Qué alimenta la rebelión Financiación de la rebelión La trampa del conflicto
39	¿Qué se puede hacer? Estrategias para los países en desarrollo Países marginados Países en conflicto Países posconflicto
52	Una agenda para la acción internacional Reformar los programas de asistencia Gobernabilidad internacional de los recursos naturales Mediaciones militares
59	Perspectivas futuras
62	GLOSARIO Y ABREVIATURAS
63	LECTURAS RECOMENDADAS - PUBLICACIONES RELACIONADAS
64	SERIE DESARROLLO PARA TODOS

EL AUTOR

PAUL COLLIER es profesor de economía y director del Centro de Estudios de las Economías Africanas (CSAE, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Oxford. Ha recibido una distinción de la universidad y ganado el Premio Edgar Graham por su trabajo sobre desarrollo rural. Fue profesor visitante de la Escuela Kennedy de Gobierno, de la Universidad de Harvard, siendo nombrado para dictar la Cátedra en Desarrollo Internacional. Es editor fundador de la Revista de *Economías Africanas*. Fue director del Grupo del Banco Mundial de Investigaciones para el Desarrollo (de abril de 1998 a abril de 2003). Es autor de numerosos artículos y libros, entre ellos *Cómo escapar de la trampa del conflicto* (2003, con Anke Hoeffler, et al.) y *Natural Resources and Violent Conflict* (2003, con Ian Bannon).

Introducción

En la actualidad, la mayoría de las guerras son guerras civiles. Mientras las guerras entre países atraen gran atención, cada vez son más escasas y por lo general breves. En comparación, las guerras civiles reciben mucha menos atención, pero cada vez son más comunes y habitualmente duran muchos años.

El costo es abrumador. Casi siempre, las guerras civiles estallan en los países más pobres del planeta. Mientras un mito generalizado sostiene que las guerras civiles significan una etapa necesaria del desarrollo —una etapa que arrasa con los sistemas más antiguos y abona el terreno para el desarrollo económico y la justicia social— la realidad es exactamente lo opuesto. Las guerras civiles destruyen la riqueza de las naciones, dispersan sus poblaciones y propagan la miseria económica y la enfermedad mucho tiempo después del fin de las hostilidades. Es más, a menudo encierran a los países en un círculo vicioso en el cual el estancamiento económico genera guerra, lo cual produce un deterioro económico adicional y más guerra, y así sucesivamente en una trampa viciosa del conflicto.

Sin embargo, y pese a este doloroso legado, es poco lo que la comunidad internacional ha hecho para evitar estos conflictos. Muchos paí-

ses consideran incorrecto intervenir en los asuntos internos de sus vecinos, y confían en escapar a sus efectos nocivos dejando que las facciones en guerra en otros países “resuelvan entre ellos el conflicto”. Estas suposiciones no son solamente despiadadas sino insensatas. Rara vez el daño que producen las guerras civiles queda restringido a los países en donde se libran estas guerras. Por el contrario, los efectos

Las guerras civiles destruyen la riqueza de las naciones, dispersan sus poblaciones y propagan la miseria económica y la enfermedad mucho tiempo después del fin de las hostilidades.

—desde la propagación de enfermedades hasta un retardado crecimiento económico— contagian rápidamente a los países vecinos.

Aun cuando se reconoce el perjuicio que ocasionan las guerras civiles, existe otra barrera que impide a la comunidad

La causa real —lo que hace a las sociedades propensas a la guerra civil— es el fracaso en el logro del desarrollo económico.

internacional detenerlas o evitarlas: muchos países suponen que “nada se puede hacer” acerca de las guerras civiles debido a que su móvil son los intensos odios étnicos y

religiosos. Esta percepción es igualmente falsa. En tanto es un hecho que las rivalidades tradicionales constituyen un factor concomitante, rara vez son la causa primaria de las guerras. La causa real —lo que hace a las sociedades propensas a la guerra civil— es el fracaso en el logro del desarrollo



económico. Ayudar a los países pobres a emprender el camino correcto hacia un mayor crecimiento económico reduce drásticamente el riesgo que corren de caer en guerras civiles. En contraste, al dejar de ayudarles se corre el riesgo de condenarlos a un estancamiento económico y a una pobreza permanentes.

Son muy elevadas las apuestas para resolver este desafío al desarrollo económico. Los países del mundo se pueden dividir en tres grupos:

- ♦ Países de ingreso alto, los cuales son muy desarrollados económicamente.
- ♦ Países de ingreso medio, los cuales están en vías de lograr un fuerte desarrollo económico.
- ♦ Países pobres, que no están logrando crecer económicamente.

Los países clasificados en el primer grupo casi no enfrentan ningún riesgo de guerra civil. Los del segundo grupo, en los cuales viven cerca de cuatro mil millones de personas, tienen cuatro veces más probabilidades de caer en la guerra civil que los países de ingreso alto. Al menos, se están poniendo a la par con los países más ricos: hace treinta años, el riesgo que corrían era cinco veces mayor.

En la actualidad, uno de cada diez países del mundo está enfrascado en una guerra civil.

El tercer grupo es donde radica el mayor problema. Más de mil millones de personas viven en estos países, a los cuales el avance global hacia el desarrollo económico los ha dejado de lado. Carentes de los medios para competir en el mercado global por bienes y servicios manufacturados, estos países son muy dependientes de los recursos naturales y de otros productos primarios –situación que los hace particular-

mente propensos al conflicto. Estos países enfrentan un riesgo de guerra quince veces superior al que enfrentan los países desarrollados.

En la actualidad, uno de cada diez países del mundo está enfrascado en una guerra civil. Si la pobreza y la guerra con-

Con la ayuda de la comunidad internacional –ayuda que le interesa a los países desarrollados así como a los no desarrollados– las naciones pobres del mundo pueden escapar de la trampa del conflicto.

tinúan perpetuándose la una a la otra en estos países más pobres, el mundo se encontrará cada vez más dividido en dos. En un lado estarán los países con economías fuertes y en crecimiento y libres de conflicto. En el otro habrá un grupo numeroso e inalterable de países de

bajo ingreso, que no se están desarrollando y se encuentran atrapados en la trampa del conflicto.

Existe un escenario alternativo. Con la ayuda de la comunidad internacional –ayuda que le interesa a los países desarrollados así como a los no desarrollados– las naciones pobres del mundo pueden escapar de la trampa del conflicto. Y en el presente ensayo explicaremos cómo lograrlo.

El verdadero costo de la guerra civil

El mundo debe dedicar mayor atención a evitar las guerras civiles por una razón simple: los costos de la guerra civil son enormes. Generalmente, quienes arrastran a sus naciones a la guerra civil argumentan que la guerra es necesaria para alcanzar el progreso social. Es cierto que esa afirmación ha sido verdadera algunas veces. Sin embargo, la mayoría de las veces, la guerra es un desastre económico y social –un desastre que perjudica a los civiles más que a los combatientes y continúa haciendo daño mucho tiempo después de que el conflicto ha llegado a su fin.

El daño que produce la guerra civil se expande en tres círculos. El círculo interno abarca el país donde en realidad se libra la guerra. En el segundo círculo se incluyen los países vecinos de la región donde se libra la guerra. El círculo exterior involucra a los países del mundo entero.

Efectos dentro de los países

Comúnmente, las guerras civiles dan inicio a un prolongado proceso de deterioro económico en los países en los cuales se libran. El daño comienza aun antes de que se haya disparado el primer cartucho. En los países en desarrollo, el gasto militar aumenta generalmente a cerca del 5 % del producto interno bruto (pib) durante las guerras, desde un nivel normal en tiempos de paz cercano al 2,8 %. Este mayor gasto militar significa una menor disponibilidad de fondos para dedicar a vías, abastecimiento de agua, salud, educación, y otras actividades conducentes al desarrollo económico y al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.



Comúnmente, las guerras civiles dan inicio a un prolongado proceso de deterioro económico en los países en los cuales se libran.

Las cosas se ponen peor una vez comienzan las hostilidades. Durante las guerras, por lo general las fuerzas rebeldes toman como blanco de sus ataques las redes de telecomunicaciones, los aeropuertos, puertos, vías y puentes, con el fin de trastornar y debilitar a las fuerzas oficiales. Saquean y destruyen las viviendas, escuelas e instalaciones de salud. La gente se ve obligada a huir de sus hogares, perdiendo en el proceso los pocos haberes que poseen. En la guerra civil de Uganda, dos terceras partes de los ciudadanos perdieron la totalidad de sus bienes. Bombardearon sus casas; saquearon sus enseres domésticos, como bicicletas y muebles; y los soldados robaron sus ganados. En Mozambique, se perdió más del 8 0% de las cabezas de ganado, debido a que fueron robadas por fuerzas rebeldes merodea-

doras o por falta de alimento o de atención veterinaria. Además, durante el transcurso de la guerra civil se observa un aumento de los delitos.

En respuesta a este tipo de amenazas y a la incertidumbre generalizada que la guerra trae consigo, muchas personas trasladan a otros países el dinero o bienes que logran reunir; por lo general, el monto de la riqueza guardada en el exterior aumenta del 9 % antes del conflicto al 2 0%. Lo que significa que una quinta parte de los fondos de los que de otra manera se habría podido disponer para invertir en actividades productoras de crecimiento se desvían a otros países. Cuando los ciudadanos no logran trasladar sus activos al exterior, tienden a replegarse hacia actividades de subsis-

tencia, que son menos vulnerables. Por ejemplo, en Uganda, durante un prolongado período de caos social, la participación del sector de subsistencia aumentó del 2 0% al 3 6% del pib.

Según un estudio, teniendo en cuenta todos estos efectos diversos, la tasa de crecimiento de los países involucrados en guerras civiles tiende a aminorar en aproximadamente 2,2 puntos porcentuales. Este efecto puede ser significativo: durante el período típico de duración de siete años de una guerra civil, tal disminución de la tasa de crecimiento reduciría en 1 5% el ingreso de la gente y aumentaría en 3 0% el número de personas que viven en la pobreza.

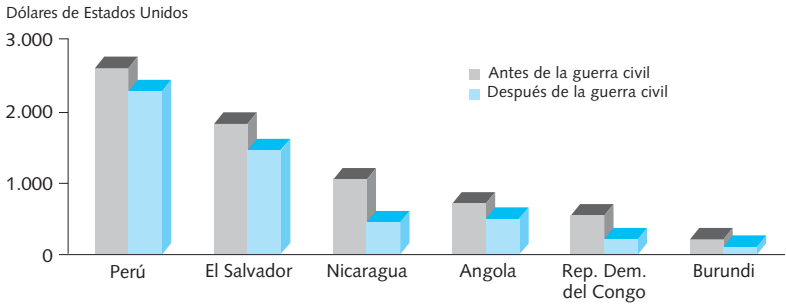
Cuando los ciudadanos no logran trasladar sus activos al exterior, tienden a replegarse hacia actividades de subsistencia, que son menos vulnerables.

Rara vez la gente que inicia una guerra civil siente estos efectos. En realidad, ni siquiera sufre el impacto del combate real. A comienzos del siglo x x, cerca del 9 0% de las víctimas del conflicto armado eran soldados; sin embargo, para los años noventa, cerca del 9 0% de las víctimas fueron civiles. Lo anterior se debe, en parte, a que han cambiado las prácticas militares. En las guerras civiles modernas, los soldados aterrorizan a los civiles, saquean las comunidades y, con frecuencia, “reclutan” por la fuerza a nuevos miembros. A menudo, la respuesta del gobierno es igualmente cruel: a veces, los gobiernos deliberadamente desplazan a la población civil para privar a los rebeldes de un lugar dónde ocultarse.

En 2001, la Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) asistió a cerca de 12 millones de refugiados y a cerca de 5.3 millones de personas en situación de desplazamiento interno en el mundo entero.

Cualquiera sea la razón, el número de víctimas civiles es aterrador. Las guerras recientes de Bosnia y Herzegovina causaron más de 2 50.000 víctimas mortales; crearon más de

PIB PER CÁPITA ANTES Y DESPUÉS DE LA GUERRA CIVIL



FUENTE: Sambanis, N. 2003. "Using Case Studies to Expand the Theory of Civil War." Documento preparado para el Proyecto de estudio de caso "La Economía Política de las Guerras Civiles" del Banco Mundial y Yale University.

dos millones de personas en situación de desplazamiento interno; e hirieron a 200.000 personas.

En 2001, la Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Refugiados (acnur) asistió a cerca de 12 millones de refugiados y a cerca de 5,3 millones de personas en situación de desplazamiento interno en el mundo entero. Durante los años noventa, casi 40% de la población afgana vivía en campos de refugiados en países de asilo, principalmente Irán y Paquistán. Igualmente, Liberia y Sudán tienen porcentajes excepcionalmente elevados de sus poblaciones viviendo como refugiados en países de asilo o en situación de desplazamiento interno. Estos desplazamientos tienen enormes consecuencias para estos individuos y sus

sociedades.

Daño permanente

Las consecuencias nocivas de la guerra civil continúan

mucho tiempo después de que las hostilidades han llegado formalmente a su fin. Por ejemplo, aun diez años después del fin de la guerra civil en Uganda, el ingreso per cápita apenas había recuperado su nivel de comienzos de los años setenta y el repliegue hacia actividades de subsistencia apenas había comenzado a dar marcha atrás. Cerca del 6 0% de los hogares informaron que todavía están en condiciones peores que antes de la guerra.

Son varias las razones que sustentan este aterrador registro:

- ♦ Por lo general, el gasto militar no regresa a sus niveles anteriores ni siquiera después de que se hayan logrado acuerdos de paz. Durante la primera década después de un conflicto, el país promedio dedica 4,5% de su pib en el gasto militar, continuando con la tendencia a desviar recursos muy necesarios de las actividades realizadas en tiempos de paz.
- ♦ Además, continúa “la fuga de capitales” —la transferencia de dinero a otros países. Con un incremento del 9% al 20% durante la guerra, el monto de capital invertido en el extranjero aumenta a 26,1% en promedio durante la primera década después de la guerra civil.
- ♦ Lo mismo se aplica a la fuga de seres humanos. Las personas que huyeron de la guerra civil —en particular aquellos que han emigrado a los países industrializados— animan a sus amigos y familiares a seguir su ejemplo. El éxodo que comenzó durante la guerra continúa una vez que se ha logrado la paz, despojando a los países de muchos de sus mejores y más brillantes ciudadanos.

Las consecuencias nocivas de la guerra continúan mucho tiempo después de que las hostilidades han llegado formalmente a su fin.

No obstante las afirmaciones de los jefes rebeldes en el sen-

tido de que buscan mejorar las condiciones sociales, por lo general los países surgen de las guerras civiles con políticas económicas que son menos estables y tienen menos probabilidades de generar crecimiento, políticas sociales que son menos incluyentes, y sectores públicos que son menos bien

El éxodo que comenzó durante la guerra continúa una vez que se ha logrado la paz, despojando a los países de muchos de sus mejores y más brillantes ciudadanos.

manejados que cuando comenzó la guerra. Además, antes que mayor libertad, una vez más la guerra civil deja tras de sí un legado de libertad coartada.

Enfermedad. Las consecuencias de esto son graves. Las guerras civiles incrementan la exposición de las personas a las enfermedades contagiosas. Se multiplican las muertes por causa del sarampión y la diarrea. Se dispone de serias evidencias en



el sentido que las guerras civiles han acelerado la propagación del vih/sida —en parte porque es más probable que los soldados acantonados lejos de sus lugares de origen se involucren en actividades sexuales peligrosas y en parte porque los grupos rebeldes utilizan deliberadamente la violencia sexual como arma de guerra. Durante la guerra de Ruanda, más de 200 000 mujeres refugiadas fueron objeto de violación y, según algunos informes, hombres vih/sida positivos, de la etnia Hutu, decían a las mujeres que violaban que tendrían una muerte horrible por causa del sida. Aun después de que la guerra llega a su fin, el regreso de los soldados a la vida civil plantea un problema de salud porque muchos de ellos son portadores del virus del vih.

La destrucción durante el tiempo de guerra de la infraestructura social y física deja a los países mal preparados para afrontar desafíos como éste en términos de salud. Son menores las probabilidades de que los sistemas de salud de estos países detecten las enfermedades asociadas con el contagio del vih/sida, o de verificar los suministros de sangre. Los sistemas de educación se encuentran en ruinas, dificultando enseñar a los jóvenes formas de protección contra la enfermedad. Las mujeres de muchos países devastados no tienen más opción que amamantar a sus bebés, aumentando así el riesgo de contagiar a la siguiente generación.

Aun después de que la guerra llega a su fin, el regreso de los soldados a la vida civil plantea un problema de salud porque muchos de ellos son portadores del virus del VIH.

Minas terrestres. Las minas terrestres continúan matando y mutilando a las personas mucho después de que las hostilidades han cesado. En 2001, la Campaña Internacional para Prohibir las Minas Terrestres registró 7 987 víctimas de minas terrestres en 70 países; aproximadamente 70% de esas víctimas eran civiles. Dado que los informes son

incompletos, la Campaña calcula que es más probable que el número total de víctimas fluctúe entre 15.000 y 20.000.

Trauma psicológico. Por último, el daño psicológico puede ser tan nocivo como el físico. Muchos sobrevivientes han sido testigos de primera mano de la brutalidad y han perdido a miembros de sus familias, amigos, medios de vida, e identidad. Muchos de ellos viven en campos de refugiados.

Una sensación de desesperanza desemboca en depresión y otras dolencias emocionales que, con frecuencia, se transmiten a las generaciones futuras.

¿Es nuestro problema?

Como es de esperarse, las naciones se muestran renuentes a intervenir en las guerras civiles. Después de todo, la guerra puede ser devastadora para todos aquellos a quienes toca. Es más, existe una creencia generalizada –con frecuencia por buenas razones– de que las naciones deberían evitar intervenir en los asuntos internos de otros países. No obstante, en nuestra renuencia a involucrarnos, pasamos por alto un hecho obvio: muchos de los costos de la guerra civil –en realidad, la mayoría– se acumulan por fuera del país que está realmente en guerra. Si la protección de las víctimas –particularmente los millones de víctimas inocentes– no constituye razón suficiente para involucrarse, el interés personal ofrece una justificación convincente para que la comunidad internacional emprenda acciones para evitar las guerras civiles.

Una sensación de desesperanza desemboca en depresión y otras dolencias emocionales que, con frecuencia, se transmiten a las generaciones futuras.

Refugiados. Los países fronterizos con las naciones amenazadas por la guerra tienen la razón más obvia para conjurar los conflictos. Son los países que deben alimentar y albergar a los refugiados y combatir la propagación de las enferme-

dades que acompañan a la guerra. Además, los efectos nocivos de un mayor gasto militar en los países devastados por la guerra se expanden a lo largo y ancho de regiones enteras. Cuando un país aumenta el tamaño de su ejército, los países vecinos se sienten por lo general obligados a aumentar sus propios gastos militares.

Comercio. Asimismo, los conflictos civiles perturban el comercio. Se trata de un problema especialmente serio para países sin salida al mar. Por ejemplo, la guerra civil en Mozambique duplicó los costos del transporte internacional de Malawi desencadenando un deterioro económico. De manera

Las guerras civiles han hecho un aporte significativo a tres importantes males sociales globales: drogas duras, VIH/SIDA y terrorismo internacional.

análoga, la guerra en la República Democrática del Congo cerró las rutas fluviales al mar para la República Centroafricana, sin salida al mar. A medida que estos problemas se multiplican, regiones enteras comienzan a ser consideradas como de mayor riesgo, haciendo que los inversionistas se trasladen a otras zonas.

Crecimiento retardado. En general, los estudios demuestran que si la guerra civil reduce en dos puntos porcentuales la tasa de crecimiento de un país, el crecimiento económico de cada uno de los países vecinos se reducirá en 0.5 puntos porcentuales. Por tanto, es probable que la guerra en un país, con cuatro o más países vecinos, produzca tanto daño allende sus fronteras como dentro de ellas.

Sin embargo, llevar la cuenta de los costos económicos únicamente no cuenta la historia completa. La guerra civil ha sido una razón medular para el aumento de la incidencia de la malaria en el mundo entero. La guerra obliga a refugiados que no han creado inmunidad contra la enfermedad a desplazarse a través de zonas rurales donde entran en contacto con ella. Con frecuencia, estos emigrantes recién conta-

giados terminan en atiborrados campos de refugiados, donde el acceso inadecuado al agua y a alimentos limpios crean un medio ideal para la propagación de enfermedades contagiosas.

Igualmente, los refugiados y otras poblaciones de desplazados se encuentran en mayor riesgo de contraer el vih/sida debido a la pobreza, la perturbación de las estructuras familiares y sociales, la eliminación de los servicios de salud, aumento de la violencia sexual y mayor vulnerabilidad

Guerra civil y tráfico de drogas

Como lo demuestran claramente datos recabados en América Latina, la guerra civil y la producción ilícita de drogas duras están estrechamente relacionadas.

En 1995, Colombia daba cuenta de 80.931 toneladas métricas de producción de opio y coca, mientras que Perú, devastado por la guerra en ese entonces, producía 183.600 toneladas métricas de estas drogas duras. Durante los años siguientes, terminó la guerra civil en Perú, mientras el conflicto se intensificaba en Colombia. En consecuencia, la producción de opio y coca cayó a 46.258 toneladas métricas en Perú, mientras aumentaba vertiginosamente a 266.161 toneladas métricas en Colombia.

La producción de drogas duras se concentra en países involucrados en guerra civil por varias razones: primero, la guerra civil crea territorio ajeno al control de un gobierno reconocido, por consiguiente ofreciendo a los productores de droga tierras en las cuales sembrar sus cultivos ilícitos. Asimismo, crea un entorno en el cual muchas personas pueden dedicarse a una vida criminal debido a que el mantenimiento del orden se encuentra debilitado y el gobierno es incapaz de controlar las actividades ilegales. Además, la guerra civil reduce seriamente las oportunidades económicas convencionales, haciendo a la gente más dispuesta a aprovechar la oportunidad de entrar al comercio ilegal de drogas. ■

FUENTE: Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Delito (ODCCP, por sus iniciales en inglés), 2002. "Global Illicit Drugs Trends 2002". En ODCCP *Studies on Drugs and Crime*. Nueva York.

socioeconómica. En promedio, los refugiados corren el riesgo de reducir en diez años sus expectativas de vida.

Males mundiales. Por último, los efectos nocivos de la guerra civil no se limitan a regiones particulares. Durante los últimos 30 años, la guerra civil ha contribuido de manera significativa a tres grandes males sociales mundiales: las drogas duras, el vih/sida y el terrorismo internacional.

La guerra civil crea un territorio ajeno al control de algún gobierno reconocido, brindando a los criminales una oportunidad para producir y transportar drogas. No es coincidencia que 95 % de la actual producción mundial de drogas duras ocurra en países con guerras

civiles, o que las principales rutas de abastecimiento de drogas atraviesen países en conflicto. El impacto de la guerra civil en el comercio de drogas se hace evidente en América Latina: en 1990, cuando Perú se encontraba inmerso en una guerra civil, producía cuatro veces más opio y coca que la

entonces pacífica Colombia —196.000 toneladas métricas comparadas con 45.313. Sin embargo, cuando terminó la guerra civil en Perú y se intensificó en Colombia, la situación cambió radicalmente; para el año 2000, la producción había aumentado vertiginosamente en Colombia a 266.161 toneladas métricas, mientras descendía bruscamente a apenas 13.400 toneladas métricas en Perú.

Durante los últimos 30 años, la guerra civil ha contribuido de manera significativa a tres grandes males sociales mundiales: las drogas duras, el VIH/SIDA y el terrorismo internacional.

Según investigaciones, la propagación inicial del vih/sida está estrechamente relacionada con la guerra de Uganda en 1979. Aunque desde antes de 1979 la enfermedad ya se encontraba presente en la región fronteriza entre Tanzania y Uganda, el contagio era esporádico. La guerra civil de Uganda trajo consigo un aumento repentino de las violaciones, la promiscuidad y el desplazamiento. El vih/sida se propagó

desde el sur hacia el norte de Uganda, a lo largo de la misma ruta que siguieron los soldados de Idi Amín después de la guerra en 1979. Una vez fuera de control, no pasó mucho tiempo antes de que se hubiera convertido en una catástrofe mundial.

El vínculo entre guerra civil y Al Qaeda demuestra cómo la guerra civil facilita la propagación de otra desgracia: el terrorismo. El grupo militante estableció operaciones en Afganistán aun cuando la mayoría de sus miembros no eran afganos porque este país devastado por la guerra era una base ideal, con grandes territorios ajenos al control de un gobierno reconocido. Al Qaeda también utilizó la guerra en Sierra Leona para obtener ganancias del comercio mundial de diamantes y para poner su riqueza a buen recaudo.

El vínculo entre guerra civil y Al Qaeda demuestra cómo la guerra civil facilita la propagación de otra desgracia: el terrorismo.

El número de víctimas causadas en el mundo entero por las drogas duras y el terrorismo internacional es enorme. Según estimaciones del Banco Mundial, el ataque del 11 de septiembre, únicamente, al perturbar la economía global, puede haber llevado a 10 millones de personas a la pobreza. ¿Habrían ocurrido estos ataques si los terroristas no hubieran podido construir sus redes y lanzar sus ataques desde refugios seguros en un Afganistán devastado por la guerra? En tanto nadie pueda contestar con certeza esta pregunta, queda claro que el riesgo habría sido considerablemente menor.

Teorías antagónicas de la guerra

Comprender las causas de la guerra constituye un requisito previo al desarrollo de métodos para evitarla. Varias teorías tienen seguidores. En la derecha política, generalmente se supone que la guerra es el resultado de odios étnicos de vieja data. En el centro político, la gente cree que la guerra surge cuando sistemas políticos indemocráticos no le dejan a la gente una opción pacífica para resolver los conflictos. En la izquierda política, frecuentemente se culpa de la guerra a las desigualdades económicas o al legado del colonialismo.

Los hechos no sustentan estas teorías. Todos ellos, etnia, sistemas políticos, desigualdad y colonialismo, son importantes para moldear los asuntos de las naciones, pero ninguno de ellos constituye razón fundamental de por qué ocurren las guerras.

La función de la etnia

Definitivamente, no es raro que las guerras se libren por razones étnicas, y las guerras que se definen por razones de etnia tienden a ser especialmente difíciles de resolver. Con frecuencia, los cabecillas rebeldes utilizan las diferencias étnicas para reclutar a sus miembros y para justificar sus llamados a la guerra, y utilizan la etnia para comprometer a sus miembros en fuerzas combatientes estrechamente unidas. Sin embargo, rara vez la etnia es la causa real del conflicto.

En realidad, las sociedades con muchos grupos étnicos son *menos* inclinadas que otras a caer en la guerra civil. Los gru-



Etnia, sistemas políticos, desigualdad y colonialismo son todos importantes para moldear los asuntos de las naciones, pero ninguno de ellos constituye razón fundamental de porqué ocurren las guerras.

pos étnicos tienden a formar fuertes redes sociales capaces de brindar a la gente oportunidades de progreso económico y las hacen menos predispuestas a recurrir a la rebelión. Además, a los grupos rebeldes se les dificulta conformar ejércitos efectivos en sociedades con diversi-

dad étnica, debido a que las fuerzas combatientes conformadas por etnias diversas carecen de cohesión social. Papúa Nueva Guinea, una sociedad muy fragmentada étnicamente, ha logrado escapar a la violencia en gran escala, mientras Somalia, una de las sociedades más étnicamente homogéneas de África, ha sido devastada por la violencia durante décadas.

Sin embargo, como lo demuestran conflictos en lugares tan diversos como Bosnia y Ruanda, en algunas circunstancias las diferencias étnicas pueden exagerar las hostilidades. Si en una sociedad conformada por muchas etnias, el grupo étnico más importante representa una mayoría absoluta, o si la sociedad se encuentra claramente dividida entre dos grupos étnicos que, en líneas generales, son iguales en tama-

ño, aumentan considerablemente las posibilidades de conflicto. En este tipo de situaciones, el peligro sin embargo no surge en realidad de animadversiones antiguas. Más bien, el conflicto surge porque ciertos grupos tienen temor de que van a ser excluidos del poder o del acceso a la riqueza.

Las causas económicas fundamentales no son particularmente claras cuando está en juego el control de los recursos naturales. Rara vez recursos como el petróleo se encuentran distribuidos de manera uniforme en el territorio de un país. Por el contrario muestran una tendencia a concentrarse en determinadas regiones. Cuando existen en regiones dominadas por un grupo étnico en particular, dicho grupo tiene un fuerte incentivo para escindirse, con el fin de quedarse con la riqueza.

En resumen, el interés económico personal puede remover nociones románticas sobre la “pureza étnica” desde las márgenes del pensamiento político hacia el centro. Por ejemplo, durante las últimas cuatro décadas, las luchas por el control de los recursos naturales contribuyeron a exacerbar las divisiones étnicas en Angola, Indonesia y Nigeria. El fenómeno no se limita al mundo subdesarrollado. También los países desarrollados pueden ser susceptibles a este tipo de presiones. Durante los años sesenta se descubrió petróleo en las aguas territoriales de Escocia, pero el recurso no se convirtió en algo valioso sino hasta 1973, cuando se cuadruplicó su precio. Al año siguiente, el pequeño Partido Nacionalista Escocés, el cual contaba con un solo escaño en el parlamento, lanzó su campaña “es el petróleo de Escocia” obteniendo 30% del voto escocés.

Rara vez recursos como el petróleo se encuentran distribuidos de manera uniforme en el territorio de un país. Por el contrario muestran una tendencia a concentrarse en determinadas regiones.

Por otras razones, los conflictos que no son fundamentalmente étnicos pueden asumir connotaciones étnicas: a me-

Por otras razones, los conflictos que no son fundamentalmente étnicos pueden asumir connotaciones étnicas: A menudo, los cabecillas rebeldes utilizan los reclamos étnicos como cortina de humo para agendas menos respetables.

nudo, los cabecillas rebeldes utilizan los reclamos étnicos como cortina de humo para agendas menos respetables. Por ejemplo, un intento de golpe de Estado violento en Fiji, que parecía estar motivado por los intereses de los grupos étnicos nativos, resultó ser un intento del cabecilla del grupo de conseguir una concesión maderera para una compañía privada de Estados Unidos. Sin duda alguna, para el líder del golpe era más efectivo el grito de guerra “el poder para los pueblos nativos” que “el contrato maderero para los estadounidenses”, lo cual habría sido más exacto. De manera análoga, el líder del Frente Unido Revolucionario (fúr) de Sierra Leona, mostró sus prioridades cuando rechazó una oferta para ser vicepresidente del país a cambio de la paz, para luego aceptar el acuerdo de paz cuando el gobierno le ofreció el control del comercio de diamantes del país. La economía, no la etnia, era la causa fundamental del conflicto.

La función de la democracia y de la desigualdad

Una conclusión similar surge cuando se examina el argumento de los seguidores de las políticas de centro en el sentido, que las guerras civiles ocurren porque los sistemas políticos fracasan en ofrecer a la gente métodos pacíficos para expresar sus reclamos. Si la injusticia política fuera la causa real de la guerra, las democracias tendrían menor probabilidad de caer en el conflicto que las autocracias. En realidad, las democracias no son necesariamente más pacíficas. Sociedades muy representativas, como Irak, bajo Hussein, o la República Democrática de Corea han escapado a la rebelión armada, mientras sociedades menos represivas han caído una y otra vez en el conflicto.

El factor fundamental no es el sistema político de un país: más bien, es el grado de desarrollo económico de un país.

En realidad, a niveles bajos de ingreso per cápita, las instituciones políticas tienden a ser menos estables en las democracias que en las autocracias. La duración promedio de un sistema político democrático en un país de ingreso bajo es apenas de nueve años. Sólo la mitad de las democracias en este tipo de países sobrevive después de las primeras elecciones. Sin embargo, conforme aumenta el ingreso per cápita, las democracias se van volviendo más estables. Cuando el ingreso per cápita alcanza la cifra de 7 500 dólares al año, las democracias comienzan a ser más estables que las autocracias.

Lo anterior no significa que la democracia sea indeseable. Aún a niveles de ingreso bajo, la democracia puede ser deseable por muchas razones. Sin embargo, para los países de ingreso bajo, donde existe la mayor probabilidad de que ocurran las guerras civiles, francamente no se puede promocionar a la democracia como el camino a la paz.

La función del colonialismo

El argumento que plantea la izquierda política en el sentido de que la guerra surge debido a la desigualdad o al colonialismo tampoco sobrevive al escrutinio. Para que la desigualdad explique la rebelión, tendría que ser consistentemente peor en países donde estalla la guerra que en países donde los conflictos políticos se resuelven de manera menos violenta. Algunas de las sociedades más desiguales del mundo, como Chile y Kenia, han logrado escapar a la guerra civil. En tanto en las últimas cuatro décadas ha aumentado el número de guerras

Tres factores únicamente predicen de manera consistente si un país va a caer en la guerra civil: un nivel bajo de ingreso per cápita, crecimiento lento o ingreso per cápita en descenso, y dependencia de materias primas para la exportación.

¿Quién paga?

Habitualmente, el número de personas involucradas en actividades rebeldes es apenas una proporción ínfima de la sociedad. (Aun un grupo rebelde relativamente grande, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, el Ejército del Pueblo, o FARC, reclutaba menos de un colombiano en el año 2000). Aun así, millones de personas sufren literalmente las consecuencias de la guerra:

- Durante los años noventa, cerca del 40% de la población afgana vivía en campos de refugiados en países de asilo, la mayoría de ellos en Irán y Paquistán.
- En 1984, Liberia tenía una población calculada en 2,6 millones de personas. De esa cifra, por lo menos 750.000 han huido del país, otro millón de personas han sido víctimas de desplazamiento interno, y cerca de 150.000 han muerto o han sido asesinadas. Las Naciones Unidas informa que 1,8 millones de personas, virtualmente toda la población restante, depende de la asistencia.
- A partir de 1955, las guerras civiles han dejado muertos a 1,5 millones

de sudaneses del sur y desterrada a una mayoría de la población sudanesa del sur restante.

Para 1996, 4 millones de sudaneses del sur eran víctimas de desplazamiento interno.

- Nada menos que el 60% de los militares de Angola y de la República Democrática del Congo están contagiados con el virus del VIH.
- Durante los años noventa, la guerra de Bosnia y Herzegovina causó más de 250.000 muertes, creó más de dos millones de refugiados y de personas en desplazamiento interno, e hirió a 200.000 personas. Informes clínicos indican que nada menos que 21% de los refugiados bosnios sufren de depresión.
- Cerca del 68% de los refugiados camboyanos que viven en la frontera con Tailandia mostraron síntomas de depresión grave, mientras 37% mostraron síntomas de desorden de estrés postraumático.
- Si bien las hostilidades en sí terminaron en 1991, diariamente las minas terrestres hieren o matan a más de dos personas en promedio en Camboya. ■

civiles mientras el colonialismo se ha derrumbado, la explicación es más compleja de lo que parecía en un principio.

Hace 40 años, muchos países predispuestos a la guerra civil o bien vivían bajo una paz impuesta por los poderes coloniales o estaban muy ocupados luchando guerras de liberación para volver sus armas los unos contra los otros. Fue sólo cuando se convirtieron en naciones independientes que podrían comenzar a jugar a la ruleta rusa con el riesgo de guerra civil. Entre países que han conseguido la independencia, por lo general las guerras civiles han estallado solamente cuando los antiguos gobernantes coloniales se involucraron en una explotación a corto plazo de los recursos y fracasaron en el intento de crear las instituciones que permitieran un crecimiento económico sostenido. Los países cuyos gobernantes coloniales crearon instituciones dirigidas a garantizar un crecimiento equilibrado a largo plazo, se han visto relativamente libres de la guerra.

En resumen, la verdadera explicación de la guerra civil radica en la economía. Las guerras civiles se concentran principalmente en los países más pobres. Tres factores únicamente predicen de manera consistente si un país va a caer en la guerra civil: un nivel bajo de ingreso per cápita, crecimiento lento o ingreso per cápita en descenso, y dependencia de materias primas para la exportación.



Las causas reales de la guerra civil

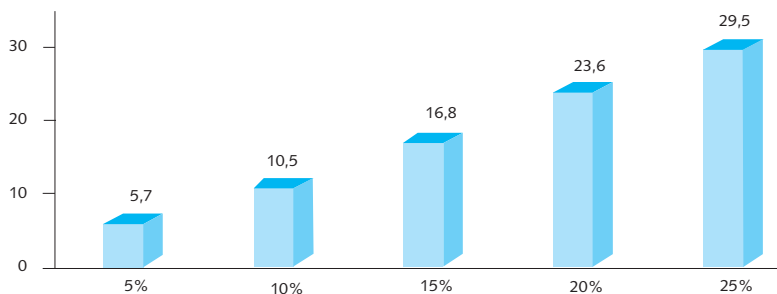
No es de extrañar que estos factores puedan llevar a la guerra civil. Los países con ingresos bajos y en descenso, en particular aquellos donde el ingreso se distribuye de manera desigual, cuentan con un enorme caudal de hombres jóvenes pobres y frustrados a quienes pueden reclutar los ejércitos rebeldes. Además, por lo general estos países tienen gobiernos que probablemente son demasiado débiles o incompetentes para satisfacer las necesidades de la población o resistir el surgimiento de grupos rebeldes.

La dependencia excesiva de los recursos naturales crea una situación particularmente volátil. Los productos primarios brindan a los grupos rebeldes métodos sencillos para financiar las campañas militares contra los gobiernos. Las organizaciones rebeldes, básicamente diseñadas para el combate, no son eficientes para realizar el complicado trabajo de producir bienes y servicios. Para ser explotados o vendidos, productos primarios como los diamantes y la madera, exigen capacidades mínimas o visión para los negocios. Además, los grupos rebeldes no necesariamente tienen que producir bienes primarios ellos mismos; pueden beneficiarse haciéndose al control de territorios donde están esos productos primarios y exigir pagos a las compañías que los producen. En algunos casos, los grupos rebeldes han recaudado fondos con la venta de derechos futuros a la explotación de recursos en territorios que los rebeldes intentan capturar.

Países demasiado dependientes de las exportaciones de productos primarios también están predispuestos a la corrupción gubernamental. Con el resto de sus economías relativamente subdesarrolladas, carecen de las leyes y salvaguardas

RECURSOS NATURALES Y EL RIESGO DE GUERRA CIVIL

Riesgo de guerra civil (porcentaje)



Exportaciones de productos primarios como participación del PIB

FUENTE: Collier, P. y A. Hoeffler. "Greed and Grievance in Civil Wars." Documento de trabajo Serie 2002-01. Centre for the Study of African Economies, Oxford, Reino Unido. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.csae.ox.ac.uk>.

que hacen que la corrupción sea relativamente más escasa en países de mayor ingreso. Como consecuencia de ello, resulta más fácil para los funcionarios del gobierno dirigir los contratos hacia miembros de su familia, amigos y aliados políticos. Sin embargo, este tipo de favoritismo alimenta el enojo entre aquellos que no son objeto de preferencias —enfado que en ocasiones es lo suficientemente intenso como para hacer que grupos emprendan rebeliones militares contra el gobierno.

**La dependencia
excesiva de los
recursos naturales
crea una situación
particularmente volátil.**

Sin embargo, por sí sola, la existencia de reclamos no conduce a la guerra. Virtualmente en todas las sociedades existen personas con reclamos —a menudo muy legítimos. Más aún, la mayoría de las sociedades tienen algunos miembros dispuestos a alzarse en armas para lograr sus propósitos, y en Italia, Países Bajos y Suecia han ocurrido asesinatos políticos. Sin embargo, en estos casos, este tipo de violencia permanece en los márgenes de la sociedad. Para que los países caigan en muerte y destrucción generalizada, deben existir

condiciones en las cuales organizaciones militares privadas sean viables militar y financieramente.

Qué alimenta la rebelión

Una condición es la disponibilidad de armas. En países bien manejados con gobiernos eficaces, para los grupos rebeldes resulta muy difícil conseguir armamentos y municiones. Sin embargo, en algunos países mal manejados o que experimentan períodos de desorden social, los rebeldes tienen oportunidades para capturar armas oficiales. Por ejemplo, los armamentos robados en Albania alimentaron la rebelión de los Balcanes. Pandillas de Somalia han logrado capturar tantas armas, que son muy escasas las posibilidades de que alguien pueda establecer un gobierno central en ese país en un futuro próximo.



Aunque cada guerra civil es única, recolectar datos sobre los países donde ocurren las guerras y buscar patrones puede suministrar pistas valiosas sobre las fuerzas subyacentes que determinan cuáles países se encontrarán enfrascados en conflicto armado.

Uno de estos enfoques, del cual extractamos gran parte del análisis del presente ensayo, involucró la recolección de información de países donde han ocurrido 52 guerras entre 1960 y 1999; se trata de todas las guerras durante el período para el cual los investigadores pudieron recopilar datos confiables. El estudio demostró que la diversidad étnica, instituciones políticas débiles, desigualdad económica y el legado del colonialismo no fueron los denominadores comunes para los países donde ocurrieron las guerras. El estudio determinó que únicamente tres factores predijeron de manera consistente si un país caería en guerra civil: el nivel de ingreso per cápita, la tasa de crecimiento del ingreso per

cápita y la dependencia de las exportaciones de productos primarios.

Haciendo un análisis más profundo, los investigadores llegaron a la conclusión de que duplicar los ingresos per cápita reduciría a la mitad el riesgo de rebelión. Cada punto porcentual adicional de la tasa de crecimiento reduciría el riesgo en aproximadamente un punto adicional. Un país que de otra forma es típico pero depende de las exportaciones de productos primarios por, digamos 30% de su PIB, tiene una posibilidad en tres de conflicto, comparado con una posibilidad de cerca de una en diez para un país en el cual estas exportaciones representan apenas 10% de su PIB.

Detalles de este estudio y datos de soporte se pueden encontrar en *Guerra civil y políticas de desarrollo: cómo escapar de la trampa del conflicto*, un informe de investigación de política, coedición del Banco Mundial y Alfaomega Colombiana S.A., 2003. ■

El rompimiento de la antigua Unión Soviética dejó enormes existencias de armamentos, muchos de ellos en países de factura reciente que eran demasiado débiles para controlar esos armamentos —o que necesitaban ingresos de manera tan desesperada que los vendieron deliberadamente. En los

años noventa, las ventas resultantes permitieron a los grupos rebeldes acumular armas, con frecuencia a precios muy bajos. En la actualidad, un rifle ak-47 se vende por apenas seis dólares en algunos países africanos.

La geografía ayuda a determinar el éxito de los grupos rebeldes. Teniendo en cuenta que las insurgencias medran mejor en países donde los rebeldes puedan ocultarse, los países con zonas rurales de gran extensión y escasamente pobladas confrontan un mayor riesgo de rebelión. Nepal, uno de los países más montañosos del mundo, ha sufrido una guerra importante. Países como Colombia, dotados tanto de montañas como de selvas, son más propensos a la rebelión que países como Arabia Saudita, cuyo territorio cubierto por desiertos ofrece menos lugares para ocultarse.

Tan importante como el terreno es la capacidad de los gobiernos para mantener vínculos eficaces en las zonas remotas. Una contrainsurgencia policiva y militar efectiva exige el apoyo de los ciudadanos locales. Y como los grupos rebeldes asesinan a informantes sospechosos, es poco probable que los gobiernos cuenten con ese apoyo a menos que puedan crear confianza entre los ciudadanos locales y demuestren capacidad para protegerlos.



Por último, la rebelión es costosa y las organizaciones rebeldes necesitan dinero. Los grupos rebeldes tienen que alimentar, vestir, alojar y equipar a miles de personas, por lo menos. El equipo militar en particular puede ser muy costoso y es necesario remplazarlo con frecuencia. Algunos grupos rebeldes han podido depender de líderes acaudalados. Tal vez, Osama Bin Laden, quien heredó una fortuna de su familia, sea el mejor ejemplo actual.

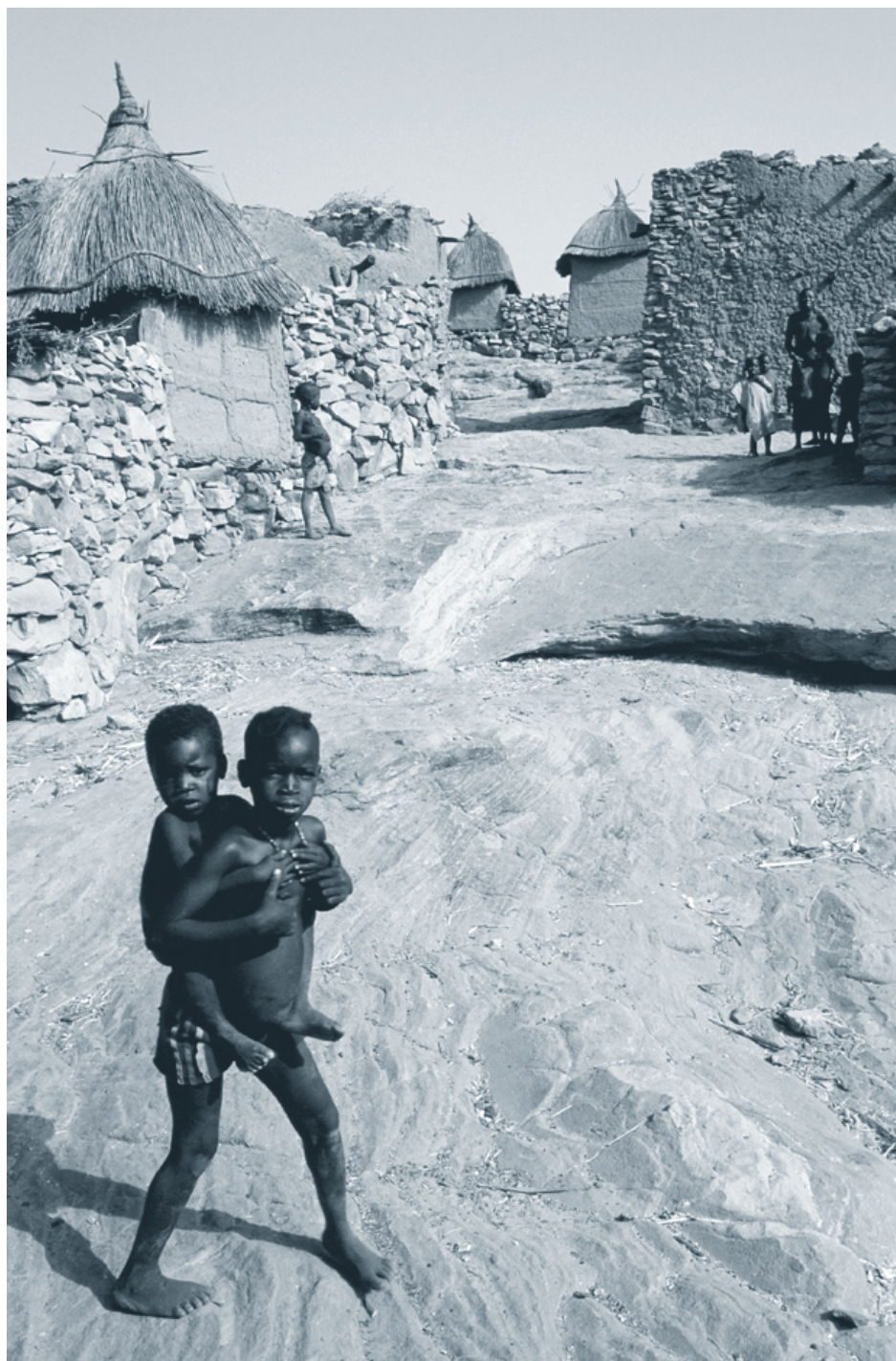
Otros dependen de donativos. Aunque resulta difícil conseguir evidencia precisa, en la mayoría de las guerras civiles los grupos rebeldes reciben un apoyo significativo de gobiernos extranjeros. Hasta el fin de la Guerra Fría, las dos superpotencias se encontraban entre las principales fuentes de finan-

ciación para los movimientos rebeldes. En otros casos, las guerras civiles reciben apoyo de países que confían en obtener una ventaja regional. Existe evidencia precisa que indica la participación de los gobiernos de Ruanda, Uganda y Zim-

babue en la República Democrática del Congo. En algún momento, el gobierno de Sudán apoyaba al Ejército de Resistencia de Lord, que luchaba en el norte de Uganda, mientras el gobierno de Uganda apoyaba el Movimiento Popular de Liberación de Sudán, que luchaba en el sur de Sudán.

Otra fuente adicional de donativos son los ciudadanos que han emigrado a países ricos. Apoyar a los grupos “en casa” puede ser una forma para los emigrados de afirmar un sentido de identidad con los países que han abandonado. Sin embargo, los emigrados pueden no estar al corriente de lo que sucede: no sufren las consecuencias de la violencia, no están en contacto permanente con los gobiernos de los

El equipo militar en particular puede ser muy costoso y es necesario remplazarlo con frecuencia. Algunos grupos rebeldes han podido depender de líderes acaudalados.



países que han dejado atrás. Quizás como consecuencia, los emigrados tienden a ser más extremistas que la población de los países que han abandonado.

Cuando se carece de estas fuentes, a menudo las fuerzas rebeldes tratan de emprender sus propios negocios. Cuando se pueden extraer los recursos naturales fácilmente –por ejemplo, los diamantes en Angola y Sierra Leona, o la madera en Nepal– los rebeldes pueden explotarlos y venderlos. En los últimos años, los grupos rebeldes han llegado a recaudar fondos vendiendo derechos futuros a la extracción de minerales existentes en territorios que ellos esperan controlar. Según informes, Kabila, quien se convertiría en presidente de la República Democrática del Congo, recaudó varios millones de dólares de intereses comerciales zimbabuenses a cambio de una promesa de permitirles extraer minerales de los territorios que Kabila esperaba capturar. En la guerra civil de 1997 en la República del Congo, Elf-Aquitaine, la corporación multinacional, supuestamente suministró la suma de 150 millones de dólares a la milicia privada del antiguo presidente a cambio de derechos futuros a la explotación de las principales reservas de petróleo del país.

Cuando las organizaciones rebeldes no pueden negociar lo que quieren, pueden tomarlo por la fuerza. En ocasiones, han exigido dinero de protección a corporaciones multinacionales amenazándolas con destruir infraestructura costosa. En otras, han recaudado sumas importantes por medio del secuestro. Durante los años noventa, las compañías europeas pagaron 1.200 millones de dólares de rescate a movimientos rebeldes alrededor del mundo, suma que supera el monto de la ayuda europea oficial a los gobiernos afectados. En Suramérica, las *farc* obtienen de las multinacionales cerca de 200 millones

En los últimos años, los grupos rebeldes han llegado a recaudar fondos vendiendo derechos futuros a la extracción de minerales existentes en territorios que ellos esperan controlar.

de dólares al año por concepto de rescates. En realidad, los grupos rebeldes de Colombia han unido fuerzas con delincuentes urbanos para crear un mercado de gente secuestrada: los delincuentes secuestran a las víctimas para luego venderlas a los grupos rebeldes, los cuales exigen un rescate por su liberación.

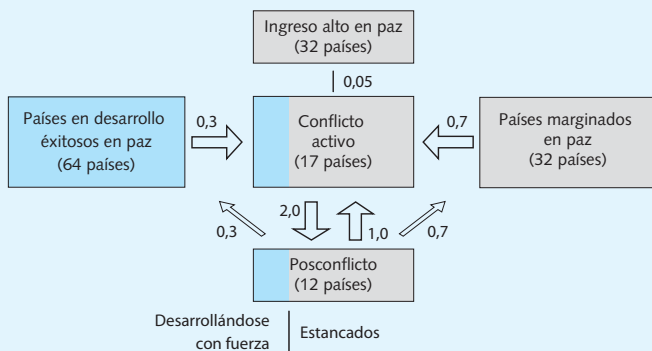
Igualmente el poderío militar ofrece a los rebeldes un papel qué jugar en el comercio mundial de las drogas, brindando a los delincuentes algo que ellos necesitan –territorio ajeno al control de los gobiernos– a cambio de una participación en las ganancias. En Suramérica, las *farc* generan cerca de 5 0 0 millones de dólares al año de su control del cultivo de drogas.

La trampa del conflicto

Independientemente de la forma en que se inician y sostienen, una cosa sí es clara: las guerras civiles engendran más guerras civiles. En primer lugar, lejos de mejorar las condiciones que conducen a la guerra, las guerras civiles empeoran las cosas. Destruyen infraestructura vital y perturban la frágil red de asociaciones y relaciones empresariales necesarias para fabricar y exportar productos especializados –dejando en el proceso a los países más pobres y más dependientes que nunca de las exportaciones de recursos naturales. Las guerras también crean una mayor fuga de recursos humanos y de capitales, despojando a sus países de su recurso más importante –la gente que podría ayudar a reconstruirlos– aumentando de paso el suministro de posibles promotores financieros futuros para las organizaciones rebeldes. Además, crean un legado de desconfianza y amargura que fácilmente puede producir más guerra.

Independientemente de la forma en que se inician y sostienen, una cosa sí es clara: las guerras civiles engendran más guerras civiles.

La trampa del conflicto en 2000: Simulación de las posibilidades de guerra



¿Cuál es la probabilidad de que un país se encuentre enfrascado en una guerra civil? En esta figura se analizan las probabilidades para 157 países. Indica que los países de ingreso bajo enfrentan el mayor riesgo de guerra, y los países que hace poco fueron a la guerra enfrentan un riesgo particularmente elevado de recaer en el conflicto.

La figura divide a los 157 países en tres grupos: países de ingreso alto, los cuales han logrado un alto nivel de desarrollo económico; países en desarrollo exitoso, los cuales tienen niveles de ingreso moderados o bajos, pero están en vías de lograr un crecimiento fuerte; y países marginados, los cuales tienen ingreso per cápita bajo y economías estancadas o en deterioro. La figura muestra países donde han ocurrido guerras en 2000, así como países que

han salido del conflicto en la década anterior.

Las flechas entre las diferentes casillas indican las probabilidades de que estos países caigan o salgan del conflicto. Por ejemplo, en promedio, 0,3 países en desarrollo exitosos irán a la guerra, comparado con 0,7 países marginados. El mayor riesgo de que los países marginados vayan a la guerra se refleja todavía más por el sombreado en la casilla de "conflicto activo", lo cual demuestra que el grueso de los países que experimentan la guerra tienen economías estancadas.

Una de las cifras más dramáticas que aparecen en la figura indica la probabilidad de renovación del conflicto en países que acaban de salir de la guerra. Mientras dos países alcanzarán acuerdos de paz en un año, las hostilidades volverán a estallar en un país. ■

FUENTE: Collier, P. y A. Hoeffler. "Greed and Grievance in Civil Wars." Documento de trabajo Serie 2002-01. Centre for the Study of African Economies, Oxford, Reino Unido. Disponible en la dirección electrónica <http://www.csae.ox.ac.uk>.

Asimismo, las guerras dan origen a un estamento militar permanente que impide el futuro desarrollo económico. Durante la típica guerra civil, el gasto militar aumenta en cerca del 50%. Aun cuando este gasto impide el cre-

Las guerras también crean una mayor fuga de recursos humanos y de capitales, despojando a sus países de su recurso más importante –la gente que podría ayudar a reconstruirlos.

cimiento económico, es difícil reducirlo después del fin de la guerra. Muchas personas apoyan el mantenimiento de un gran ejército porque erróneamente creen que reducirá el riesgo de conflictos futuros. Más aún, a veces los gob-

ernos tienen que absorber en sus propios ejércitos a combatientes rebeldes. Cualquiera sea la razón, los rebeldes interpretarán un elevado nivel continuado de gasto militar como señal de que el gobierno no tiene la intención de cumplir sus promesas de vivir en paz. En consecuencia, se mostrarán renuentes a dejar las armas y estarán prontos a reanudar las hostilidades a la menor provocación.



¿Qué se puede hacer?

No hay nada inevitable acerca de la guerra civil, ni tampoco nada permanente acerca de la trampa del conflicto. Así como las guerras civiles ocurren porque el desarrollo económico no logra afincarse en algunos países, el desarrollo económico es la clave para evitar las guerras civiles en el mundo entero. Sin embargo, los elementos normales de la estrategia del desarrollo –brindar a los países pobres acceso a los mercados mundiales, reformar sus políticas económicas y garantizar la ayuda de países más ricos– no son suficientes. Las estrategias para evitar la guerra se deben diseñar cuidadosamente a la medida de las necesidades particulares de países individuales.

Con el fin de tener una mejor comprensión de estas estrategias coincidentes, vale la pena considerar cuatro grupos diferentes de países:

- ♦ Países de ingreso medio y algunos países de ingreso bajo que están logrando llevar a cabo un desarrollo económico.
- ♦ Países de ingreso bajo con economías estancadas o aun en deterioro, pero que se encuentran en paz.
- ♦ Países enfrascados en guerras civiles.
- ♦ Países que han surgido de la guerra en la última década.

Estrategias para los países en desarrollo

Los países en el primer grupo –países en una ruta hacia un rápido crecimiento– se encuentran en la mejor situación. Para éstos, el riesgo principal de la guerra civil proviene de



conmociones producidas por quiebras financieras. Una de las necesidades más urgentes de estos países es asegurarse de contar con sistemas financieros sólidos, capaces de soportar estos tiempos difíciles.

Las estrategias para evitar la guerra se deben diseñar cuidadosamente, a la medida de las necesidades particulares de países individuales.

Los países de ingreso medio están logrando avances económicos debido a que ya han adoptado un rango de políticas que fomentan el desarrollo económico. Sin embargo, muchos de ellos deben prestar mayor atención a garantizar que sus sistemas políticos sean lo suficientemente fuertes para sobrevivir las tensiones que surgen en épocas de conmoción económica.

En las democracias, el poder político debería estar ampliamente distribuido y cada grupo tener la oportunidad de compartir el proceso de toma de decisiones. La mejor manera de lograr lo anterior, es cuando los poderes de la rama ejecutiva elegida del gobierno se equilibran con una fuerte

rama legislativa, cuando la totalidad de la población puede participar en las elecciones, y cuando la competencia multipartidista es sincera. En estos sistemas, cuandoquiera una de las ramas del gobierno se vuelve demasiado poderosa, la otra podrá refrenarla. Debido a que los grupos de la oposición están protegidos de los abusos del poder y tienen la oportunidad de compartirlo, son pocas las razones que los asisten para recurrir a la violencia para lograr sus fines.

En las democracias, el poder político debería estar ampliamente distribuido y cada grupo tener la oportunidad de compartir el proceso de toma de decisiones.

Los países en los cuales grupos étnicos únicos representan una mayoría de la población –la mitad de todos los países pobres– deberían tomar medidas para proteger los derechos de las minorías. Lo pueden hacer otorgando a los individuos el derecho a desafiar la discriminación y garantizando derechos de grupo a las minorías. Suiza, por ejemplo, garantiza derechos a las minorías descentralizando el poder, proveyendo una educación políglota e imponiendo cuotas en la contratación pública.

Las sociedades de etnias múltiples, donde la mayoría es significativamente más pobre que la minoría dominante, también confrontan desafíos particulares. Para estos países, las políticas que redistribuyen la riqueza de manera más equitativa, pueden constituir una salvaguarda importante contra la guerra civil. Durante los últimos 30 años, Malasia ha aumentado en 15 puntos porcentuales la participación del pib de la nación que corresponde a los malayos, el grupo étnico mayoritario. Es un logro enorme. Ha sido más fácil en Malasia que en algunos países debido a que la economía del país ha crecido con tanta rapidez que el gobierno ha podido lograr la redistribución sin reducir los ingresos de los grupos minoritarios –un hecho que, una vez más, pone de relieve la importancia de políticas económicas que resultan en un fuerte crecimiento económico.

Países marginados

Los países más pobres que no logran desarrollarse económicamente, tienen un reto mucho mayor del que enfrentan los países de ingreso medio. Confrontados en un mayor riesgo de guerra, estos países requieren una amplia gama de reformas económicas —entre ellas el gasto público y políticas monetarias que controlen la inflación, reducciones de las barreras comerciales, limitaciones sobre la propiedad pública de las instituciones económicas y la eliminación del clientelismo político en la contratación de cargos públicos. Todas estas reformas estimulan el crecimiento económico, creando condiciones estables para que los negocios prosperen, alentando al mismo tiempo el uso más eficiente de los recursos. Lo anterior no facilita el logro de este tipo de reformas; por lo general, existen políticas nocivas porque algunos grupos se benefician de ellas. Sin embargo, las buenas nuevas son que no existen pruebas de que por sí mismas, estas reformas lleven al conflicto. Los países pueden emprender reformas sin temor de que éstas reformas desencadenarán guerras civiles.

Los países más pobres que no logran desarrollarse económicamente, confrontan un reto mucho mayor del que enfrentan los países de ingreso medio.

Con tiempo, estas reformas deberían permitir a los países comenzar a crecer en términos económicos. El crecimiento debería permitirles diversificar sus economías, de tal manera que sean menos dependientes de las exportaciones de productos primarios. En el ínterin, los países deben adoptar reformas específicas diseñadas para mitigar los peligros resultantes de la dependencia de las exportaciones de productos primarios.

Una clave para evitar la corrupción, las rivalidades regionales y el resentimiento que pueden fomentar estas exportaciones, es garantizar que el público tenga información confiable sobre lo que sus países obtienen por concepto de estas ex-

portaciones y cómo se emplean esos ingresos. La exactitud de esta información no debe ser objeto de cuestionamiento. Una forma de garantizar su confiabilidad es ofrecer un escrutinio independiente por parte de los Parlamentos, una prensa independiente, y organizaciones no gubernamentales. Además, los gobiernos necesitan demostrar que la riqueza de sus naciones se utiliza para mejorar la calidad de vida de todas las personas, no solamente de una élite.

Una clave para evitar la corrupción, las rivalidades regionales y el resentimiento que pueden fomentar estas exportaciones, es garantizar que el público tenga información confiable.

En la nación africana de Chad, una ley de 1999, que regula el uso de los ingresos petroleros, nos brinda un modelo para lograr estos objetivos. La Ley de Gestión de los Ingresos Petroleros exige que todos los ingresos petroleros se depositen en una cuenta en el exterior. Por ley, 80% del dinero se debe usar en cuatro sectores prioritarios: salud y asuntos sociales, educación, infraestructura y desarrollo rural. Otro 10% se ahorra para las generaciones futuras; 5% se utiliza en beneficio de las comunidades locales de la región productora de petróleo. El resto se puede utilizar para los gastos generales de la administración pública. Una organización independiente garantiza el cumplimiento de la ley; entre sus nueve miembros se incluyen cuatro personas ajenas al gobierno, dos miembros del Parlamento, un miembro de la Corte Suprema, el director nacional del banco central y el ministro de Hacienda.

Estas reformas no son suficientes para proteger a los países contra “conmociones” resultantes de cambios repentinos en los precios de los productos primarios. Por lo general, los precios de los productos primarios son muy volátiles. Para los países muy dependientes de las exportaciones de productos primarios, las caídas repentinas de los precios de los mismos pueden llevar a deterioros graves de los ingresos, lo cual aumenta el riesgo de conflicto civil. Aun para los países

industrializados, que cuentan con grupos de expertos, resulta en extremo difícil manejar conmociones importantes de precios. Para los gobiernos de países en desarrollo, los cuales por lo general carecen del conocimiento experto y de la confianza política de sus ciudadanos, esta tarea es casi imposible y es esencial el apoyo de otros países.

Por desgracia, generalmente los países desarrollados están más dispuestos a ofrecer ayuda —a veces más de la necesaria—

Una forma para garantizar su confiabilidad es ofrecer un escrutinio independiente por parte de los parlamentos, una prensa independiente, y organizaciones no gubernamentales.

en casos de desastres naturales, como terremotos, huracanes o sequía, de lo que están en casos de desastres económicos. Esto debe cambiar. Parte de la ayuda en exceso que en la actualidad se suministra para contribuir con los países que enfrentan

desastres naturales más convencionales, se debería desviar para ayudar a los países a resolver conmociones económicas de bajo perfil, pero potencialmente más devastadoras.

Los países donantes deben ser más conscientes de cómo los esfuerzos para proteger de las conmociones a sus propias industrias nacionales pueden tener efectos expansivos que agravan el daño en otros países. Por ejemplo, los recientes aumentos en los subsidios a los productores de algodón de Estados Unidos redujeron los ingresos de los ya empobrecidos productores de algodón de la República Centroafricana.

Países en conflicto

Los países en los cuales ha estallado la guerra, tienen una tarea todavía más difícil y urgente: poner fin a las hostilidades y escapar de la trampa del conflicto.

Restringir la financiación de los rebeldes. Un primer paso es cortar la afluencia de fondos a los grupos rebeldes. Te-

niendo en cuenta que muchos grupos rebeldes financian sus actividades vendiendo productos primarios, restringir su acceso a los mercados internacionales de productos primarios podría reducir significativamente su capacidad para hacer la guerra. Una iniciativa del sector privado, conocida como el proceso Kimberley, la cual fijó controles internacionales diseñados para evitar que los grupos rebeldes vendieran diamantes en el mercado internacional, contribuyó a la derrota de movimientos rebeldes en Angola y Sierra Leona, por ejemplo. De manera similar, los Khmer Rojos de Camboya se derrumbaron después de que el gobierno de Tailandia tomó medidas enérgicas contra el tráfico ilegal de madera a través de la frontera que separa a los dos países.



Interrumpir el tráfico ilegal de drogas ayudaría igualmente a eliminar una fuente significativa de financiación para las guerras civiles.

Reducir el tráfico de drogas. Interrumpir el tráfico ilegal de drogas ayudaría igualmente a eliminar una fuente significativa de financiación para las guerras civiles. En la actualidad, los países ricos combaten el tráfico de narcóticos principalmente urgiendo a los países en desarrollo a desanimar la producción. Por desgracia, lo anterior puede tener una consecuencia no deliberada: hace particularmente valioso al territorio ajeno el control de gobiernos reconocidos —creando así una oportunidad para que los grupos rebeldes obtengan todavía mayores ganancias. Un enfoque complementario que podría ayudar a reducir la financiación para la rebelión sería reducir el consumo y, por tanto, hacer bajar el precio de las drogas ilícitas. Durante muchos años, el Reino Unido impuso penas severas al tráfico de la heroína, pero

suministró heroína de fuentes oficiales a los adictos registrados, reduciendo radicalmente el incentivo comercial de venderla.

Restringir la financiación de los emigrados. Entre tanto, los países industrializados han comenzado a adoptar medidas para reducir la financiación de conflictos en el extranjero por parte de la diáspora organizada. Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos, se observó un brusco descenso de la financiación de grupos violentos por parte del público estadounidense. Un resultado fue que el Ejército Republicano Irlandés (*ira*), el cual dependía en gran medida de los irlandeses-estadounidenses para apoyo financiero, “desmovilizó” sus armas.



Hace algún tiempo el Reino Unido prohibió las actividades de los Tigres del Tami y muy pronto el grupo retiró sus peticiones de independencia.

Si bien, recortar la afluencia de fondos a los grupos rebeldes puede servir para traerlos a la mesa de negociaciones, negociar la paz en la realidad continúa siendo muy difícil. Ambas partes pueden carecer de los medios para cerrar un acuerdo. Un grupo rebelde no puede garantizar que, si acepta la paz, sus miembros más extremistas no crearan una nueva organización violenta; por ejemplo, después de que el ira aceptó un acuerdo de paz, un nuevo grupo que se llamaba a sí mismo “el verdadero ira” continuó combatiendo. Además, es comprensible que las organizaciones rebeldes teman que una vez se desarmen, el gobierno renegará de cualquier promesa que haya hecho en un acuerdo de paz. Por su parte, para los gobiernos resulta difícil hacer compromisos en los que los rebeldes puedan confiar una vez se desarmen. Es comprensible que los gobiernos se muestren renuentes a hacer concesiones por temor a que hacerlo lleve a otras organizaciones rebeldes potenciales a creer que la violencia paga.

En esta situación, las fuerzas extranjeras encargadas del mantenimiento de la paz pueden marcar una diferencia significativa. En primer lugar, pueden ayudar a reducir el riesgo de nuevos combates separando a las fuerzas antagonistas e impedir que cualquiera de los dos bandos intente usar la fuerza para obtener una ventaja. Por ejemplo, en Georgia, un número reducido de soldados encargados del mantenimiento de la paz lograron reprimir las pasiones que llevaron a movimientos secesionistas entre 1991 y 1993, y monitores de Estados Unidos lograron dar legitimidad y asistencia técnica durante las elecciones nicaragüenses de 1989.

En general, el mantenimiento multinacional de la paz sólo funciona cuando los encargados tienen un interés personal creíble y bien establecido en preservarla. (...) Deben dejar en claro que combatirán para hacerla cumplir.

Por desgracia, cada una de las historias de éxito en el mantenimiento internacional de la paz tiene su contrapeso en un fracaso. En los años ochenta, la intervención de Libia en Chad sólo intensificó las hostilidades, y, a finales de los años noventa, una misión multinacional de cumplimiento de la paz, liderada por Estados Unidos en Somalia, en realidad aumentó la violencia dando origen a nuevas tensiones entre los señores de la guerra que habían estado cooperando.

En general, el mantenimiento internacional de la paz sólo funciona cuando los encargados de su mantenimiento tienen un interés personal creíble y bien establecido en preservarla. No pueden ser vistos como participantes en ninguno de los lados del conflicto. Lo que es más, deben dejar en claro que pueden combatir y combatirán con el fin de hacer cumplir la paz. La credibilidad puede ser mucho más importante que el tamaño de la fuerza de mantenimiento de la paz. Por ejemplo, en Sierra Leona, una numerosa fuerza de paz de las Naciones Unidas fracasó en mantener la paz porque las fuerzas rebeldes percibieron correctamente que no estaría dispuesta a ofrecer resistencia. Sin embargo, cuando se desplegó una fuerza británica mucho menor con instrucciones claras de estar listos para combatir, la organización rebelde se disolvió rápidamente.

Países posconflicto

Cuando logran su cometido, las fuerzas multinacionales de mantenimiento de la paz pueden ofrecer a los países que comienzan a salir de la guerra, tiempo para desmovilizar a las fuerzas contrarias y emprender el camino hacia el desarrollo económico. Para mantener la confianza, las partes deben desmovilizarse simultáneamente. El gobierno puede contribuir a tranquilizar a las fuerzas rebeldes integrando en su propio ejército a algunos de sus antiguos enemigos. Por ejemplo, en un acuerdo que puso fin a una guerra civil

reciente en Costa de Marfil, se nombró a un líder de la organización rebelde como ministro de Defensa. Además de dar empleo a los rebeldes y reducir el incentivo que tienen para continuar la guerra, estas medidas dificultan igualmente que el gobierno emprenda acciones coordinadas contra los simpatizantes de los rebeldes.

Sin embargo, el principal reto es el retorno de tantos ex combatientes a la vida civil como sea posible. Para evitar los rumores y las sospechas, se le debe dar amplia difusión a los criterios para seleccionar a los grupos que se van a desmovilizar así como al momento adecuado de la desmovilización. El gobierno debe asegurarse de que las comunidades disponen de los recursos necesarios para ab-

Cuanto más pronto los países desmovilicen a sus ejércitos en guerra, tanto más pronto pueden dedicar su atención a la tarea de volver a poner en marcha sus economías.

sorber a los combatientes que regresan de la guerra y de que los combatientes tienen a su alcance los medios para sostenerse y así resistir la tentación de recurrir al delito. No obstante, el gobierno debe tener cuidado de ofrecer la misma ayuda a los civiles. Otros grupos en proceso de reintegración, como los refugiados, pueden tener necesidades por lo menos tan imperiosas y quedarán resentidos si piensan que a los ex combatientes se les brinda un trato preferencial.

En tanto el objetivo primario de la desmovilización es eliminar a los ejércitos rebeldes, es importante que los gobiernos reduzcan igualmente el tamaño de sus estamentos militares, lo cual no constituye tarea fácil. Una vez se aumenta el gasto militar, puede ser difícil reducirlo. Con los recuerdos de la guerra todavía frescos en su mente, mucha gente cree que un ejército fuerte es el mejor disuasivo contra nuevas hostilidades. Es probable que todas las personas que trabajan en el ejército o en compañías proveedoras de bienes y servicios para el ejército, presionen para que continúen los altos niveles de gasto con el fin de proteger sus empleos y sus

negocios. Lo que puede serles útil es nocivo para toda la sociedad. Además de detener el crecimiento económico en general, un elevado gasto militar en realidad aumenta el riesgo de nuevas hostilidades; cuanto más gaste el gobierno en el ejército, tanto más puede la organización rebelde pensar que también debe prepararse para la renovación del conflicto. Esta intensificación mutua puede desencadenar fácilmente incidentes que vuelvan a inflamar el enfrentamiento.

Cuanto más pronto los países desmovilicen a sus ejércitos en guerra, tanto pueden dedicar su atención a la tarea de volver a poner en marcha sus economías. Por lo general, los economistas plantean que la prioridad por excelencia debe ser la determinación de desequilibrios macroeconómicos —es decir, equiparar el gasto y la tributación, de manera que se equilibren los presupuestos, estabilizar los precios con-

Además de detener el crecimiento económico en general, un elevado gasto militar en realidad aumenta el riesgo de nuevas hostilidades; cuanto más gaste el gobierno en el ejército, tanto más la organización rebelde puede pensar que también debe prepararse para la renovación del conflicto.

trolando la oferta monetaria y reformar las instituciones de manera que puedan funcionar las fuerzas del mercado. Políticas sociales —educación, atención de la salud y otros programas que buscan mejorar la vida de los miembros más pobres de la sociedad— pueden ser relativamente más importantes en países que comienzan a salir de la guerra. Además de sentar las bases para un crecimiento a largo plazo, un compromiso fuerte para mejo-

rar la situación de los pobres puede ser una señal poderosa de que el gobierno está realmente comprometido para atender los reclamos y tratar de lograr una paz duradera. Además de reducir el riesgo de conflictos futuros, un gobierno que demuestra su compromiso con la inclusión social también atrae inversión extranjera tan necesaria, ya que los inversionistas, también, están buscando indicaciones de que la paz será duradera.



Los países que comienzan a salir de la guerra deben partir de diferentes maneras así como de la fórmula estándar para lograr el desarrollo económico. Regularmente, la mayoría de los economistas están de acuerdo en que el libre mercado es la mejor manera para desencadenar el potencial económico de un país. Por lo general, los mercados libres se desarrollan primero en zonas urbanas más desarrolladas, y sólo tiempo después llegan a zonas rurales aisladas. En los países posguerra, comúnmente las zonas urbanas estaban controladas por el gobierno durante la guerra civil, mientras era más probable que las zonas rurales estuvieran en manos de las fuerzas rebeldes. En consecuencia, una estrategia de mercado que conduce, en primer lugar, al crecimiento en las zonas urbanas podría empeorar las disparidades y causar nuevas tensiones. En tanto los países no deberían hacer caso omiso de la ventaja de reformas orientadas al mercado, las zonas remotas que alguna vez estuvieron bajo el control de las fuerzas rebeldes deberían obtener ayuda especial para lograr un mejor equilibrio económico, aun cuando lo anterior pueda retardar el crecimiento general.

Una agenda para la acción internacional

Los países del mundo tienen razones poderosas para trabajar juntos con el fin de evitar las guerras civiles. Una estrategia eficaz ayudará no solamente a reducir la pobreza global; también será de enorme utilidad para reducir las desgracias globales modernas del abuso de las drogas, la enfermedad y el terrorismo.

La comunidad internacional ha demostrado que puede trabajar unida en estas cuestiones. Por ejemplo, el proceso Kimberley para regular el comercio de diamantes ha hecho más difícil para los grupos rebeldes recaudar fondos. Medidas emprendidas por los países desarrollados para prohibir a las corporaciones sobornar a funcionarios extranjeros han servido para reducir la corrupción en países productores de productos primarios. Una prohibición internacional de las minas terrestres antipersonales ha reducido en más de la mitad el número de víctimas de estos artefactos desde 1997.

Es necesario hacer mucho más. Los esfuerzos internacionales encaminados a encarar la maldición de la guerra civil se desglosan en tres grandes categorías: asistencia, gobernabi-

dad de los recursos naturales, y mediación militar.

Reformar los programas de asistencia

Si bien los programas internacionales de asistencia son muy eficaces para aumentar el crecimiento económico durante la primera década después de que los países salen de las guerras civiles, la comunidad internacional podría hacer un

trabajo mucho mejor. Primero, los países en riesgo de guerra civil no reciben tanta asistencia como necesitan. Más aún, los países donantes han tenido la tendencia a asignar mucha asistencia a países de ingreso medio y no suficiente asistencia a las naciones pobres que confrontan el mayor riesgo de guerra. Los donantes no están sincronizando su asistencia para obtener la máxima eficiencia: por lo general, hacen las contribuciones más grandes inmediatamente después del fin de la guerra, pero como lo demuestran estudios sobre el tema, en realidad la asistencia es más eficaz a mediados de la primera década de la posguerra.

Entonces, un enfoque más sensato sería concentrar la asistencia al mantenimiento militar de la paz durante los primeros años posteriores a la firma de los acuerdos de paz y escalarla gradualmente en otras

Una estrategia eficaz ayudará no solamente a reducir la pobreza global; también será de enorme utilidad para reducir las desgracias globales modernas del abuso de las drogas, la enfermedad y el terrorismo.



formas de asistencia después. La asistencia debería alcanzar sus niveles más altos, no en los primeros años de la posguerra, sino más o menos cinco años después de la terminación de la guerra. De este modo, la asistencia llegará en el momento en que los países la pueden utilizar con mayor eficacia.

**Una prohibición internacional
de las minas terrestres
antipersonales ha reducido
en más de la mitad el
número de víctimas de estos
artefactos desde 1997.**

Los donantes deberían mostrar mayor flexibilidad sobre la forma en que se utiliza el dinero. Comúnmente, los donantes internacionales hacen mayor hincapié en exigir a los países poner en orden sus políticas económicas. Sin embargo, los países que surgen de la guerra enfrentan condiciones y desafíos únicos. Para ellos, la necesidad más urgente es demostrar buena voluntad y mitigar el sufrimiento, la amargura y el daño social que ha causado la guerra. En resumen, deben prestar atención particular a las políticas sociales –sobre todo a programas de educación y salud.

Asimismo, los donantes internacionales deben ajustar sus exigencias relativas al cambio político en países que salen de la guerra. Históricamente han exigido cambios políticos significativos como condición al suministro de asistencia. Es algo comprensible; la democracia es, por supuesto, un objetivo importante que se debe lograr. Sin embargo, la democracia es muy frágil en países de ingreso bajo, y su inestabilidad puede aumentar el riesgo de conflicto armado. Antes que exigir un cambio que es más rápido y fundamental de lo que los países pueden absorber, en un principio los donantes deberían fijarse metas más modestas. Deberían tratar de reforzar las instituciones democráticas donde éstas existan, pero el énfasis debe ponerse en exigir a los países adherir a sus constituciones. Con el tiempo, a medida que otras reformas conduzcan al crecimiento económico, las instituciones políticas serán más estables y será posible

hacer más reformas democráticas.

Gobernabilidad internacional de los recursos naturales

La comunidad internacional tiene una responsabilidad de contener el flujo ilícito de dinero que financia las guerras civiles.

En primer lugar, debe dejar fuera de los mercados a las organizaciones rebeldes. El proceso Kimberley para evitar que los rebeldes participen en los mercados internacionales de diamantes es una buena medida. Se pueden considerar procedimientos similares para rastrear y certificar las ventas de madera. En términos más amplios, se puede exigir a los bancos internacionales que vigilen flujos sospechosos de dinero e informen sobre ellos.

Además, los países deben declarar ilegal que las corporaciones internacionales apoyen a las organizaciones rebeldes a cambio de accesos futuros a los recursos naturales de un país. Existe un procedimiento claro

La comunidad internacional tiene una responsabilidad de contener el flujo ilícito de dinero que financia las guerras civiles.

para este tipo de prohibiciones sobre “futuros botines de guerra”: los países desarrollados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ocde) ya han declarado ilegal el soborno internacional. Existe una buena razón para prohibir el seguro de rescates y para evitar que las compañías consideren a los pagos de rescate como costos del negocio deducibles de impuestos. Como primera medida, los países desarrollados deberían asegurarse de poner su propia casa en orden dejando en claro que no pagarán rescate a los movimientos rebeldes.

Asimismo, los gobiernos deberían volver a diseñar políticas antidroga para reducir la oportunidad a las organizaciones rebeldes de beneficiarse del comercio de productos prima-



rios, como el opio y la coca. Por ejemplo, una combinación de penas por el consumo ilegal y la creación de un suministro legalizado para adictos registrados, reduciría la rentabilidad de producir estas drogas ilícitas.

La comunidad internacional debería considerar tres enfoques para proteger a los países pobres de conmociones eco-

Con el tiempo, a medida que otras reformas conduzcan al crecimiento económico, las instituciones políticas serán más estables y serán posible más reformas democráticas.

nómicas causadas por descensos bruscos de los precios de productos primarios. El Fondo Monetario Internacional podría relajar sus términos de empréstitos a países sometidos a este tipo de conmociones, y los países podrían otorgar subvenciones a estas naciones con

mayor facilidad. El Banco Mundial podría ayudar a crear fondos de riesgo, que se pueden utilizar para proteger a los exportadores de daño financiero cuando se desploman los precios y a los importadores del dolor cuando los precios

superan los niveles normales. A la vez, los países industrializados podrían suprimir políticas que sin querer empeoran las conmociones mundiales de precios –tales como la práctica de subsidiar a los agricultores del país o imponer barreras arancelarias para protegerlos de precios a la baja.

Por último, para evitar la amenaza de secesión violenta por parte de regiones ricas en recursos, la comunidad internacional debería crear normas modelo para la presentación de informes sobre rentas provenientes de las exportaciones de recursos naturales. Si todos pueden conocer la forma en que se emplean estas utilidades, se reducirá considerablemente el riesgo de que esos dineros se desvíen para unos cuantos privilegiados y se eliminará un factor importante que ha desencadenado la guerra en varios casos.

Mediaciones militares

La comunidad internacional puede igualmente ayudar a los países en riesgo a salir del dilema planteado por el gasto militar: aun cuando el gasto militar aumente el riesgo de guerra antes que reducirlo, el desarme unilateral es virtualmente imposible. Las organizaciones políticas regionales pueden reunir a los países vecinos en torno al propósito de negociar reducciones de armamentos, y las instituciones financieras internacionales pueden ofrecer escrutinio imparcial para garantizar que las reducciones del gasto acordadas se lleven a cabo en realidad.

Una etapa posconflicto crítica son las primeras elecciones, las que por lo general se realizan en el cuarto o quinto año de paz.

Tan importante como lo anterior, la comunidad internacional puede ayudar a garantizar que las actividades de mantenimiento de la paz se coordinen con asistencia y otras reformas. Este tipo de coordinación ha estado ausente. Cuando países ajenos superan su resistencia a involucrarse en guerras

civiles, por lo general estos países buscan una arreglo rápido: tratan de imponer un nuevo diseño constitucional democrático durante un acuerdo de paz; continúan con un aporte considerable de asistencia militar y financiera inmediatamente después de que se ha llegado a un arreglo; y se retiran rápidamente —a menudo en dos años o menos. Este enfoque hace caso omiso de lo que sabemos sobre las guerra civiles —a saber, que, habitualmente, las fuerzas externas de mantenimiento de la paz se requieren durante un período más prolongado, que las democracias son muy frágiles cuando los países se encuentran en una situación económica debilitada, y que los países asolados por la guerra requieren más tiempo para estar listos para absorber la asistencia de manera eficiente.

Es obvio que cada situación se debe evaluar de manera individual. Como guía, los miembros de la comunidad internacional deberían tener cuidado de imponer un modelo constitucional aparentemente “apropiado” durante un acuerdo de paz; deberían estar dispuestos a hacer un compromiso militar de más de dos años, de ser necesario; y deberían hacer un compromiso de asistencia de mayor envergadura, a más largo plazo y condicionado al mantenimiento de instituciones políticas. Una etapa posconflicto crítica son las primeras elecciones, las que por lo general se realizan en el cuarto o quinto año de paz. Esta es una razón adicional de por qué, antes de comenzar a caer en picada, como ha sido generalmente el caso, la asistencia debe llegar al tope alrededor de esta época. Por último, el énfasis en la reforma de políticas debe continuar durante toda la década y otorgársele prioridad a las políticas encaminadas a aumentar la inclusión social.

Perspectivas futuras

Si se adoptaran las diversas reformas que proponemos en este escrito, éstas servirían para reducir la incidencia global de la guerra civil de diferentes maneras:

- ◆ Primero, un menor número de países de ingreso bajo caería en el conflicto. Mayor asistencia, un enfoque más fuerte en la reforma de políticas, protecciones contra conmociones externas de gran envergadura, menor gasto militar y mayor apertura en el manejo de las rentas de los recursos naturales, todas éstas fomentarían el crecimiento. Crecimiento más rápido, combinado con un escrutinio más creíble de la forma como se usan las rentas, reduciría la alineación que lleva al conflicto. Otras reformas dificultarían la adquisición de financiación para los grupos rebeldes.
Las reformas que hemos analizado podrían recortar a la mitad la incidencia global de la guerra civil.
- ◆ Segundo, los conflictos serían de menor duración. Las organizaciones rebeldes serían más débiles porque no estarían en capacidad de recaudar tanto dinero. Políticas socialmente incluyentes harían más difícil para los grupos rebeldes conseguir el apoyo popular.
- ◆ Tercero, países que salen del conflicto tendrían menor probabilidad de recaer en nuevos combates. Mejor asistencia, mejor coordinación entre asistencia y mediación militar, menor gasto militar y reforma de políticas más duradera mejorarían las oportunidades de reconstrucción.

Nadie puede predecir el futuro, pero resulta razonable proyectar que las reformas que hemos analizado podrían recortar a la mitad la incidencia global de la guerra civil. Cuando

aproximadamente uno de cada diez países está inmerso en una guerra civil, esta tasa se podría reducir a uno de cada veinte países. Sin embargo, para que esta proyección llegue a ser realidad, se requiere un esfuerzo concertado.



Es claro que este trabajo tiene precedentes. Desde los años noventa, la comunidad internacional ha luchado por lograr diversos objetivos específicos tendientes a mejorar las condiciones de vida de los pueblos del mundo. Estas metas tienen como fin lograr los objetivos de Desarrollo del Milenio, un conjunto de objetivos acordados en el ámbito internacional que exigen reducir la pobreza, aumentar los logros educativos, la igualdad de género, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, luchar contra el vih/sida y otras enfermedades, mejorar las condiciones ambientales y fortalecer las asociaciones entre países.

Nuestro análisis sugiere que, con suficiente cooperación internacional, una meta de rebajar a la mitad el número de guerras civiles para el 2015 es posible.

Dado que la guerra civil constituye un obstáculo importante –y franqueable– al logro de todos estos objetivos, tiene sentido para la comunidad internacional dedicar más energía a evitarla. Nuestro análisis sugiere que, con suficiente cooperación internacional, una meta de rebajar a la mitad el número de guerras civiles para el 2015 es posible.

Tal vez este tipo de cooperación no sea fácil. Sin embargo, teniendo en cuenta el terrible costo global de la guerra civil, valdría la pena el esfuerzo.

GLOSARIO Y ABREVIATURAS

Fuga de capitales. Transferencia de dinero a otros países.

Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Programa del Banco Mundial para reducir la pobreza, aumentar los logros educativos, la igualdad de géneros, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, luchar contra el VIH/sida y otras enfermedades, mejorar las condiciones ambientales y fortalecer las asociaciones entre países.

Países de alto ingreso. Económicamente desarrollados.

Países de ingreso medio. En vías de lograr un desarrollo económico fuerte.

Países pobres. Los países que no están logrando crecer económicamente.

Proceso Kimberley. Acuerdo internacional mediante el cual se pretende dejar por fuera del mercado mundial de diamantes en bruto a las organizaciones rebeldes.

SIGLAS

ACNUR	Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Refugiados.
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FUR	Frente Unido Revolucionario de Sierra Leona.
ICBL*	Campaña Internacional para Prohibir las Minas Terrestres.
IRA*	Ejército Republicano Irlandés.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODCCP*	Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y la Prevención del Delito.
PIB	Producto interno bruto.
VIH/SIDA	Virus de Inmunodeficiencia Humana / Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida.

* Por sus iniciales en inglés.

LECTURAS RECOMENDADAS

*National Resources and Violent Conflict:
Options and Actions*

Ian Bannon y Paul Collier

El libro analiza el vínculo entre conflicto y la dependencia económica de un país de los recursos naturales o de otros productos primarios, y plantea métodos para que la comunidad internacional ayude a reducir el riesgo de conflicto en países en desarrollo.

Junio 2003

ISBN 0-8213-5503-1

Living in Limbo:

*Conflict Induced Displacement
in Europe and Central Asia*

Stephen B. Holtzmann y Taies Nezam

En este libro se analiza el carácter multifacético de la pobreza y la vulnerabilidad que surge de períodos prolongados de desplazamiento provocado por el conflicto. Explora la situación de los desplazados en el

contexto de una amplia gama de medidas de vulnerabilidad y plantea recomendaciones para profesionales del desarrollo para tener en cuenta a las poblaciones desplazadas en las estrategias de reducción de la pobreza

Julio 2004

ISBN 0-8213-5850-2

*Gender, Conflict, and Development:
Toward Gender Equality in
Conflict-Affected Countries*

Tsjeard Bouta, Georg Frerks
e Ian Bannon

Este libro ofrece un resumen integral de los vínculos entre género, conflicto y desarrollo, con un enfoque importante en las implicaciones prácticas de políticas para los organismos de desarrollo. En las conclusiones se proponen ámbitos para investigación y análisis posteriores.

ISBN 0-8213-5968-1

PUBLICACIONES RELACIONADAS



Existe una estrecha relación entre una guerra civil y el desarrollo; la guerra civil retarda el desarrollo y el desarrollo retarda la guerra civil. El libro *Guerra civil y políticas de desarrollo. Cómo escapar de la trampa del conflicto* contiene resultados de investigaciones que demuestran tres conclusiones importantes: primera, la guerra civil tiene efectos residuales negativos, que quienes inician o sostienen guerras no tienen en cuenta en su justa medida.

Segunda, el riesgo de guerra civil muestra grandes variaciones, según las condiciones particulares existentes en un país. Tercera, la comunidad internacional tiene a su alcance diversas opciones para reducir de manera significativa la incidencia global de la guerra civil.

ISBN: 0-8213-5481-7 Versión original en inglés (Banco Mundial)

ISBN: 958-682-520-5 Versión en castellano (Banco Mundial - Alfaomega)

SERIE DESARROLLO PARA TODOS

1. *La desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?*
Francisco H.G. Ferreira
2. *Agricultura, comercio y desarrollo. Multilateralismo vs. proteccionismo.*
John D. Nash
3. *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina.*
Carmen Pagés y Rita Funaro
4. *El desafío global de los conflictos locales.*
Paul Collier
5. *Las nuevas fronteras de América Latina.*
Robert Devlin, Antonio Estevadeordal y Ernesto Stein
6. *¿Puede la globalización beneficiar a todo el mundo?*
David Dollar
7. *El futuro de la seguridad social en América Latina.*
Indermit Gill
8. *Un mejor clima de inversión para todos.*
Warrick Smith
9. *Haciendo negocios en América Latina.*
Simeon Djankov
10. *Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza.*
Klaus Deininger
11. *Cerrar la brecha en educación y tecnología.*
Indermit Gill
12. *Crecimiento responsable con el medio ambiente.*
Ian Jhonson



El objetivo de la serie **Desarrollo para Todos** es poner a disposición de formadores de opinión, dirigentes públicos y privados, estudiantes y académicos, los resultados y discusiones en torno a tópicos clave de la agenda actual de los países en desarrollo en los foros multilaterales: globalización, desigualdad, integración económica, empleo, comercio internacional y proteccionismo, pensiones y clima de inversión, entre otros. Todos los materiales han sido escritos y presentados para permitir que personas no expertas en el tema puedan leerlos fácilmente, aunque tienen como base los más complejos y recientes informes e investigaciones tanto del Banco Mundial como del BID.

Casi todas las guerras de la actualidad son guerras civiles. Si bien atraen la atención en menor grado que las guerras internacionales, son cada vez más comunes hoy día y a veces se prolongan por años. Cuando fracasa el desarrollo, los países pueden quedar atrapados en un círculo vicioso: la guerra destruye la economía y aumenta el riesgo de mayor guerra. ¿A qué se debe esto y qué se puede hacer para reducir la ocurrencia del conflicto? El presente libro cuestiona la creencia de que las guerras civiles son inevitables, y propone una agenda práctica de acción global.



BANCO MUNDIAL



Alfaomega

código de barras:
ISBN 958-682-548-5