



26121

Guerra Civil y Políticas de Desarrollo

Cómo escapar
de la trampa
del conflicto

ECONOMÍA INTERNACIONAL

GUERRA CIVIL Y POLÍTICAS DE DESARROLLO

Cómo escapar
de la trampa del conflicto

PAUL COLLIER • V. L. ELLIOTT • HÅVARD HEGRE
ANKE HOFFLER • MARTA REYNAL-QUEROL
NICHOLAS SAMBANIS

A WORLD BANK POLICY RESEARCH REPORT



BANCO MUNDIAL

 **Alfaomega**

Traducción al castellano: M. Victoria Mejía
Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.
Impresión: Gente Nueva Editorial

© 2003 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Teléfono 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

Todos los derechos reservados.

Coedición: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana S.A., 2004

Alfaomega Colombiana S.A.
Calle 106A No. 22-56
Bogotá, Colombia.
E-mail: editorial@alfaomega.com.co

Publicado originalmente en inglés como: *Breaking the Conflict Trap*, por el Banco Mundial. La traducción al castellano fue hecha por Alfaomega Colombiana y es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

El material de esta obra es un producto del personal del Banco Mundial. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este informe no reflejan necesariamente las opiniones de la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial, o las de los países que ellos representan.

El Banco no garantiza la precisión de los datos que se incluyen en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y cualquier otra información expuesta en cualquier mapa de este trabajo no denotan opinión alguna por parte del Banco Mundial relacionada con la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

Derechos y permisos

El material contenido en este trabajo tiene derechos reservados. La copia y/o difusión de partes o de toda la obra sin autorización puede constituir una violación de la ley pertinente. El Banco estimula la divulgación de su trabajo y normalmente otorga permisos oportunamente.

Para autorización de fotocopias o reimpresión de cualquier parte de este trabajo, solicítela con información completa a: Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, teléfono 978-750-8400, fax 978-750-4470, www.copyright.com

Todas las preguntas sobre derechos y licencias, incluso derechos subsidiarios, se deben dirigir a: Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, fax 202-522-2422, E-mail: pubrights@worldbank.org

ISBN: 958-682-520-5

Fotografía de cubierta: ©Peter Turnley/Corbis

ÍNDICE

PRÓLOGO	xí
LOS MIEMBROS DEL EQUIPO	xv
SIGLAS	xvii
PERSPECTIVA GENERAL	xix
¿Dejamos que resuelvan entre ellos el conflicto?	xix
¿Qué podemos hacer acerca de los odios ancestrales?	xxi
La trampa del conflicto	xxii
La creciente incidencia global del conflicto	xxii
No se puede hacer nada	xxiv

PARTE I

¡AL PILLAJE!: POR QUÉ LA GUERRA CIVIL ES IMPORTANTE 1

Capítulo 1

GUERRA CIVIL COMO DESARROLLO EN ORDEN INVERSO	3
Los costos durante el conflicto	3
Efectos del legado de la guerra civil	9
Conclusión	21

Capítulo 2

¿DEJAMOS QUE RESUELVAN ENTRE ELLOS EL CONFLICTO?	23
Efectos de la guerra civil en los países vecinos	23
Efectos de la guerra civil en el ámbito mundial	31
Conclusión	38

PARTE II**¿CUÁL ES EL MÓVIL DE LA GUERRA CIVIL 41****Capítulo 3**

¿QUÉ HACE A UN PAÍS PROPENSO A LA GUERRA CIVIL?	43
Cómo entender la rebelión	44
La trampa del conflicto	69
Conclusión	78

Capítulo 4

¿POR QUÉ ES TAN COMÚN LA GUERRA CIVIL?	83
Cambios en el patrón mundial de la guerra civil	83
Cambios en la incidencia de la guerra civil	88
Cómo develar la incidencia global de la guerra civil	90
Conclusión: pobreza y la trampa del conflicto	108

Parte III**Políticas a favor de la paz 109****Capítulo 5**

¿QUÉ FUNCIONA DÓNDE?	111
Prevención del conflicto en países en desarrollo exitosos	112
Países marginados en paz	115
Poner fin a los conflictos	130
Reducir los riesgos posconflicto	139
Conclusión	160

Capítulo 6

AGENDA DE ACCIÓN INTERNACIONAL	163
Paradigmas para la acción internacional	164
Políticas internacionales a favor de la paz	165
Conclusión: ¿una nueva meta para 2015?	175

APÉNDICE 1. MÉTODOS Y DATOS	179
-----------------------------	-----

Conjunto de datos y modelo	179
Fuentes de los datos	183

APÉNDICE 2. BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA DE ESTUDIOS SOBRE GUERRA CIVIL Y REBELIÓN	185
Factores económicos	185
Función de la etnia y del nacionalismo	186
Anatomía de la rebelión	186
Función del Estado	187
Negociación y desarrollo de la paz	187
Bibliografía	188
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	 197
 FIGURAS	
1.1 PIB <i>per cápita</i> antes y después de la guerra civil	4
1.2 Número total de refugiados, 1962-2002	8
1.3 Aumento de las tasas de mortalidad debido a la guerra civil	14
 2.1 Flujo y número de refugiados, 1951-2002	 26
2.2 Número de refugiados y guerras civiles, 1951-2001	27
2.3 Refugiados y casos de malaria, 1962-97	28
2.4 Producción de opio, 1986-2001	33
2.5 Producción de cocaína, 1986-2001	33
2.6 Producción de opio en Afganistán y confiscaciones de heroína en Europa, 1980-2001	35
2.7 Estimaciones de uso anual de opiatos y cocaína a finales de los años 90	35
 3.1 Fraccionamiento étnico y el riesgo de guerra civil	 48
3.2 Riesgo de guerra civil para el país típico de ingreso bajo con y sin predominio étnico durante un período de cinco años	49
3.3 Riesgo de guerras civiles en razón de riqueza en recursos naturales	51
3.4 El riesgo de guerra civil en democracias y no democracias a diferentes niveles de ingreso	55
3.5 Mejor desempeño económico y riesgo de guerra civil	57
3.6 Gastos militares y el riesgo de guerra civil	63
3.7 Recursos naturales y el riesgo de guerra civil para países de ingreso bajo	66
3.8 Cómo evolucionan las posibilidades de paz en el mundo entero	71
3.9 Duración de las guerras civiles en el tiempo	72
3.10 El riesgo de guerra civil para un país típico en guerra civil, justo antes y justo después de la guerra	73
3.11 Diásporas y riesgo de posconflicto	75
3.12 Gasto militar y el riesgo de reanudación del conflicto en países posconflicto	77
 4.1 La incidencia mundial de la guerra civil, 1950-2001	 84

4.2	Simulación de los efectos de las oleadas de independencia, 1950-2020	86
4.3	Proporción de guerras civiles que terminan cada año	86
4.4	La incidencia de autosuficiencia global de la guerra civil, por décadas	87
4.5	Factores que modifican el riesgo global de conflicto	90
4.6	La cambiantes tasas de terminación de conflictos	91
4.7	Riesgos divergentes: países marginados en comparación con países en desarrollo exitosos	92
4.8	Evolución del riesgo de guerra civil para países marginados y países en desarrollo exitosos, 2000-2002	93
4.9	La trampa del conflicto: riesgo de guerra civil en comparación con un país sin guerra reciente	95
4.10	La trampa del conflicto por tipo de país	97
4.11	Componentes de riesgo para países marginados en la trampa del conflicto, en comparación con los mismos países antes del conflicto	98
4.12	La trampa del conflicto en 2000: flujos anuales hacia y desde el conflicto	100
4.13a	La trampa del conflicto en 2020: flujos anuales hacia y desde el conflicto	102
4.13b	La trampa del conflicto en 2050: flujos anuales hacia y desde el conflicto	102
4.14	La incidencia de guerra civil en Asia Meridional y Oriental y en Oceanía, 1950-2001	103
4.15	La incidencia de guerra civil en América Latina y el Caribe, 1950-2001	104
4.16	La incidencia de guerra civil en Europa Oriental y Asia Central, 1950-2001	104
4.17	La incidencia de guerra civil en Oriente Medio y Norte de África, 1950-2001	105
4.18	La incidencia de guerra civil en África Subsahariana, 1950-2001	105
4.19	La incidencia de guerra civil en África y otros países en desarrollo, 1950-2001	106
5.1	Aporte a la paz de un crecimiento más acelerado en los países en desarrollo exitosos	114
5.2	La contribución de acelerar el crecimiento para lograr la paz en países marginales	125
5.3	El aporte a la paz de acortar los conflictos	131
5.4	Aporte a la paz de políticas exitosas de posconflicto	140
6.1	El aporte a la paz de la propuesta de políticas	176

RECUADROS

1.1	Conflicto violento y la transformación del capital social	6
1.2	Refugiados y personas en desplazamiento interno en Liberia y Sudán	10
1.3	Angola	19
1.4	Trauma psicológico	20
1.5	Minas terrestres: un amargo legado para los camboyanos	22
2.1	Las carreras armamentistas regionales	24
2.2	Eritrea	30

3.1	Modelación del riesgo de guerra civil	47
3.2	Petróleo y demandas de secesión en Nigeria	50
3.3	Ineficientes medidas de contrainsurgencia en Indonesia	62
3.4	Financiación de la rebelión chechenia	69
3.5	Modelación de la duración de la guerra civil	70
4.1	Primer ejemplo de conflictos recurrentes: Afganistán	95
4.2	Segundo ejemplo de conflictos recurrentes: Angola	96
5.1	Comparación de Botswana y Sierra Leona	117
5.2	Transparencia de las rentas petroleras de Chad	120
5.3	El comercio de diamantes en bruto y el proceso Kimberley	133
5.4	El Khmer Rojo y la madera de la guerra	134

CUADROS

1.1	Principales poblaciones de refugiados y de personas en desplazamiento interno, 2001	9
1.2	Tasas de mortalidad entre menores de cinco años en campos de refugiados y de personas en desplazamiento interno, conflictos seleccionados	15
1.3	Efectos de la guerra civil en la salud pública	17
1.4	Prevalencia del VIH en el ejército, países y años seleccionados	18
2.1	Producción de opio y coca, países y años seleccionados, 1990-2001 (toneladas métricas)	32
2.2	Estimaciones de incidencia de uso de opiáceos y cocaína, países industrializados y años seleccionados (porcentaje de la población mayor de 15 años)	36
3.1	Tamaño de las organizaciones rebeldes, países y años seleccionados	45

¿Por qué el Banco Mundial centra su atención en la guerra civil? Son dos las razones, en esencia. Primero, regularmente las consecuencias de la guerra civil son devastadoras: se trata de desarrollo en orden inverso. En la medida en que se han acumulado y persistido, las guerras civiles han generado o intensificado en alto grado el problema de la pobreza en el mundo, que es la misión medular que el Banco Mundial debe afrontar. En parte, el objetivo de este informe es alertar a la comunidad internacional sobre las consecuencias nefastas para el desarrollo que la guerra civil implica. Son los civiles las principales víctimas de estas consecuencias, los menores en particular y los ciudadanos de los países vecinos. Por lo regular, quienes toman las decisiones de iniciar las guerras, o mantenerlas, son relativamente inmunes a sus efectos negativos. Por consiguiente, la comunidad internacional tiene una función justificada que cumplir como defensora de quienes son las víctimas. La segunda razón que explica por qué el Banco Mundial centra su atención en la guerra civil, es que el desarrollo puede ser un instrumento eficaz para evitar el conflicto. El riesgo de guerra civil es mucho más elevado en países de ingreso bajo que en países de ingreso mediano. Por tanto, la guerra civil refleja no sólo un problema *para* el desarrollo, sino un fracaso *del* desarrollo. Lo fundamental del presente informe expone la evidencia sobre la eficacia del desarrollo para prevenir el conflicto y propone una agenda práctica de acción. Si bien el Banco Mundial y las agencias de desarrollo asociadas pueden emprender algunas de las acciones que contempla esta agenda, otras dependen de un esfuerzo internacional colectivo de los gobiernos de los países industrializados. El Grupo de los Ocho (G8) es una plataforma de debate para este tipo de acciones.

Nuestra investigación ha producido tres resultados principales. Primero, las guerras civiles tienen efectos residuales negativos que, obviamente, no tienen en cuenta quienes deciden si comienzan una guerra o la terminan. El primer efecto residual se produce dentro del país: casi todas las víctimas son menores y otros no combatientes. El segundo efecto residual ocurre en la región: los países vecinos se ven afectados por la disminución de sus ingresos y la creciente incidencia de enfermedades. El tercer efecto residual es global: la guerra civil crea territorios ajenos al control de algún gobierno reconocido y este tipo de territorios se ha convertido en el epicentro del

delito y de las enfermedades. Muchas de estas consecuencias negativas persisten mucho tiempo después de la terminación de la guerra civil, tanto, que muchos de los costos de la guerra ocurren una vez ha concluido.

El segundo resultado es la existencia de una diferencia colosal entre los riesgos de guerra civil, según las características de un país, entre ellas sus características económicas. En consecuencia, la guerra civil se concentra cada vez más en algunos pocos países en desarrollo. Son dos los grupos de países más expuestos al riesgo: uno, al que el informe se refiere como los países *marginados* en desarrollo, es decir, aquellos países de ingreso bajo que hasta hoy no han logrado sustentar las políticas, la gobernabilidad y las instituciones que podrían brindarles la oportunidad de lograr un crecimiento razonable y diversificarse de su dependencia de productos primarios. En realidad, durante los años 90, estos países registraron en promedio decrecientes ingresos *per cápita*, y enfrentan una ruleta rusa de riesgo de conflicto. Hasta aquellos países que han disfrutado de largos períodos de paz no parecen estar seguros, como lo demuestran los recientes conflictos en Costa de Marfil y Nepal. Es absolutamente necesario que a estos países se les conduzca hacia la corriente del desarrollo. El otro grupo de alto riesgo son aquellos países atrapados en la *trampa del conflicto*. Una vez un país ha enfrentado un conflicto, se encuentra en un peligro mucho mayor de involucrarse en otro conflicto: habitualmente, el legado principal de una guerra civil es otra guerra. El reto fundamental del desarrollo para este grupo de países es diseñar mediaciones internacionales efectivas para estabilizar a la sociedad durante los primeros diez años posconflicto.

El tercer resultado es que acciones internacionales factibles podrían reducir radicalmente la incidencia mundial de la guerra civil. Si bien nuestras propuestas son de gran alcance, entre ellas la ayuda y la reforma de políticas, ponemos un énfasis particular en mejorar la gobernabilidad internacional de los recursos naturales. Aunque los diamantes cumplieron una función vital en el tremendo éxito económico de Botswana, asimismo fueron fundamentales en la catástrofe social en la que quedó sumida Sierra Leona. El proceso Kimberley de rastreo de los diamantes, tiene por objeto frenar el acceso de las organizaciones rebeldes a las rentas diamantinas. La iniciativa "*publique lo que usted paga*", lanzada por Global Witness, la organización no gubernamental, busca aumentar la transparencia de las rentas de los recursos naturales para los gobiernos. A su vez, la transparencia es un insumo agregado a un mejor escrutinio interno del uso que se da a esas rentas. La probabilidad de una guerra civil será menor si se logra restringir el acceso de las organizaciones rebeldes a las fuentes financieras y los ciudadanos comienzan a creer que a los recursos se les está dando un uso apropiado. Un tercer elemento en una propuesta de mejor gobernabilidad internacional de los recursos naturales es proteger las perturbaciones de precios que comúnmente enfrentan los exportadores. Los derrumbes de precios se han asociado con graves recesiones que directamente aumentan el riesgo de guerra civil y, en ocasio-

nes, han desestabilizado la gestión económica por períodos prolongados. En la actualidad, la comunidad internacional no dispone de ningún instrumento eficaz para compensar por estas perturbaciones.

Si bien rara vez la acción colectiva internacional ha parecido ser tan difícil, el costo del fracaso será medido en violencia y pobreza.

NICHOLAS STERN
*Primer Vicepresidente y Economista en Jefe
Banco Mundial, abril de 2003*

LOS MIEMBROS DEL EQUIPO

Nicholas Stern, economista en jefe y primer vicepresidente, tuvo a su cargo la supervisión del trabajo de preparación del presente informe. De su elaboración se encargó un equipo dirigido por Paul Collier (director, Grupo de Investigaciones para el Desarrollo) y compuesto por V. L. Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoefler, Marta Reynal-Querol y Nicholas Sambanis.

El informe se construye a partir de investigaciones realizadas en el contexto del proyecto “Economía de la Guerra Civil, Delito y Violencia”, por el Grupo de Investigaciones para el Desarrollo, del Banco Mundial. El proyecto comenzó en 1999 por iniciativa de Paul Collier, quien ha estado al frente del mismo desde entonces. Ibrahim Elbadawi, Håvard Hegre, Marta Reynal-Querol y Nicholas Sambanis han sido el personal básico del proyecto. Además, investigadores externos al Banco Mundial han llevado a cabo un gran cúmulo de estudios por cuenta del proyecto. Los gobiernos de Noruega, Suiza y Grecia han aportado fondos al proyecto, así como el Fondo Posconflicto y el Comité de Investigaciones, ambos organismos del Banco Mundial.

El proyecto ha trabajado en permanente colaboración con el programa Estudios de Naciones Unidas, de Yale, el Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz, de Oslo, la Agence Française de Développement, la Comisión Económica para África y el Consorcio Africano de Investigación Económica. Se han realizado reuniones de debate en Addis Abeba, Irvine, Kampala, New Haven, Oslo, París, Princeton y Washington, D. C.

En el texto del informe se hace referencia a muchos documentos del proyecto y, en su mayor parte, se han publicado en la página de internet del proyecto: <http://econ.worldbank.org/programs/conflict>. Asimismo se han publicado selecciones de los documentos como ediciones especiales de *Journal of Conflict Resolution*, *Defence and Peace Economics*, *Journal of Peace Research* y *Journal of African Economies*. Bajo la supervisión de Nicholas Sambanis, en la actualidad se trabaja en la preparación de una selección de estudios de país para su posterior publicación.

Queremos agradecer a Polly Means por su excelente trabajo en la elaboración de las gráficas; a Audrey Kitson-Walters, por procesar el informe; a Alice Faintich, por editarlo; y a Susan Graham, por la producción.

Los criterios expresados en este informe de investigación en políticas no reflejan necesariamente las opiniones de los miembros de la Junta de Directores del Banco Mundial, o de los países que ellos representan.

SIGLAS

ACNUR	Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Refugiados
AMGI	Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones
AVAI	Año de vida ajustado a incapacidad
CMN	Corporación Multinacional
DDR	Desarme, desmovilización y reinserción
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
ETA	Euskadi ta Azkatasuna (España)
ETS	Enfermedad de transmisión sexual
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Colombia)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUR	Frente Unido Revolucionario (Sierra Leona)
GAM	Gerakan Aceh Merdeka (Indonesia)
IRA	Ejército Republicano Irlandés
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PDI	Persona en desplazamiento interno
PIB	Producto Interno Bruto
PIBD	Países de ingreso bajo en dificultades
PPEI	Políticas de país y evaluación institucional
PSX	Pertrechos sin explotar
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana (Mozambique)
UE	Unión Europea
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola (Angola)

Casi todas las guerras de la actualidad son guerras civiles. Aun cuando las guerras internacionales atraen muchísima atención en el mundo entero, cada vez son menos frecuentes y más cortas. Aunque usualmente las guerras civiles no ocupan tanta atención, son cada vez más comunes y típicamente se prolongan durante años. En el presente informe se plantea que la guerra civil se ha convertido en un tema importante para el desarrollo. La guerra retarda el desarrollo y, a la inversa, el desarrollo retarda la guerra. Esta doble causalidad crea círculos virtuosos y viciosos. Cuando el desarrollo logra su cometido, los países están gradualmente más a salvo del conflicto violento, haciendo más viable el desarrollo posterior. Cuando el desarrollo fracasa, los países se encuentran en alto riesgo de caer en la trampa del conflicto en la cual la guerra destruye la economía y aumenta el riesgo de más guerras.

La incidencia global de guerra civil es elevada debido a que la comunidad internacional no ha hecho lo suficiente para conjurarla. La inercia se afianza en dos creencias: que tranquilamente podemos “dejar que entre ellos resuelvan el conflicto” y que “no se puede hacer nada” porque el acicate de la guerra civil son los odios ancestrales de carácter étnico y religioso. El presente informe tiene como objetivo plantear un reto a estas creencias.

¿DEJAMOS QUE RESUELVAN ENTRE ELLOS EL CONFLICTO?

En la parte I se analizan los costos económicos y sociales de la guerra civil. Los costos que corren por cuenta de los participantes activos representan apenas una ínfima parte del sufrimiento general. El efecto expansivo del daño que hace una guerra se da en tres círculos: el primer círculo es el desplazamiento, la mortandad y la pobreza en la que sume a los no combatientes dentro del país, y este es el tema del capítulo 1. La Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Refugiados presta en la actualidad asistencia humanitaria a más de cinco millones de personas víctimas del desplazamiento interno como consecuencia de la guerra civil. Muchas de estas personas desplazadas se ven obligadas a trasladarse a zonas donde la inmunidad parcial que han adquirido contra la malaria deja de ser efectiva y, en consecuencia, aumentan sus tasas de morta-

lidad. Para cuando una guerra civil típica llega a su fin, los ingresos muestran una disminución cercana al 15% de lo que habrían sido de otra manera, implicando que aproximadamente 30% más de personas están viviendo en la pobreza absoluta. Sin embargo, el final de una guerra civil no significa el final de los costos que origina. Muchos de los costos económicos, como elevados gastos militares y fuga de capitales, persisten años después del conflicto, como lo hacen las mayores tasas de mortalidad y morbosidad. Aproximadamente la mitad de la pérdida de expectativa de años de vida ajustados a incapacidad debida a un conflicto surge una vez concluye la guerra. Generalmente, estos costos económicos y sanitarios del conflicto no los compensa ninguna mejoría posconflicto en términos de políticas económicas, instituciones democráticas o libertad política. Por el contrario y regularmente todas las tres se deterioran. La guerra civil típica desencadena un prolongado proceso de desarrollo en orden inverso.

El capítulo 2 pone el énfasis en los efectos secundarios de las guerras civiles que trascienden las fronteras nacionales. El segundo círculo de sufrimiento afecta a los países vecinos. Los refugiados fluyen a través de las fronteras llevando consigo y diseminando el contagio a que han estado expuestos; por ejemplo, por cada 1.000 refugiados internacionales, el país anfitrión registra cerca de 1.400 casos de malaria adicionales. Las economías vecinas también se ven afectadas de otras maneras: las tasas de crecimiento se reducen significativamente mientras sus vecinos incrementan sus gastos militares en una reacción en cadena de carreras armamentistas locales. Regularmente, los costos de una guerra civil para el conjunto de países vecinos afectados son del mismo orden de magnitud que los costos de la guerra para el país que la sufre. A lo largo de todas estas rutas, la guerra civil es un mal público regional.

El círculo más alejado de sufrimiento afecta a todo el planeta. La guerra civil crea territorio ajeno al control de cualquier gobierno reconocido. Uno de los principales usos que se da a este territorio es producir y transportar drogas ilícitas: 95% de la producción mundial de drogas duras ocurre en países con guerras civiles y las principales rutas de suministro atraviesan territorios en conflicto. Un posible costo global más especulativo de la guerra civil es la actual pandemia del sida. Existen algunas evidencias que indican que el catalizador de esta situación fue la rápida propagación de un contagio muy localizado causado por una violación masiva durante una guerra civil. Al Qaeda es una perturbación adicional a la que la guerra civil ha contribuido. Cuando el terrorismo internacional se desarrolla en gran escala, la organización necesita un refugio seguro, el cual probablemente sólo es posible conseguir en un territorio ajeno al control de cualquier gobierno reconocido. No obstante que la mayoría de sus reclutas no eran afganos, Al Qaeda decidió establecerse en territorios controlados por los talibanes en Afganistán. Esta organización también aprovechó la guerra de Sierra Leona para obtener rentas del comercio de los diamantes del conflicto y para poner su riqueza a buen recaudo. Si bien el número de víctimas en el mundo causado

por las drogas duras y por el terrorismo internacional es significativo, los costos sociales de mayor alcance son inmensos. El Banco Mundial calcula que únicamente el ataque del 11 de septiembre de 2001 puede haber aumentado la pobreza mundial en diez millones de personas.

No nos asiste razón alguna para creer que quienes deciden iniciar una guerra civil –los participantes activos, en particular unos pocos líderes– tienen en cuenta todo este sufrimiento de los demás. Más aún, muchos de estos efectos nocivos son persistentes en extremo. La guerra civil típica se prolonga lo suficiente, cerca de siete años, pero el daño persiste mucho más allá del final del conflicto. Una vez la enfermedad se instala, un país puede necesitar muchos años de paz para regresar a sus tasas de morbilidad y mortalidad anteriores al conflicto. De manera análoga, una vez una economía ha experimentado una oleada de fuga de capitales y de emigración, esta situación tiende a continuar aun cuando el conflicto llegue a su fin. Además, la intensificación regional del gasto militar puede persistir en razón de una coordinación insuficiente para reducirlo. En casi todos los casos, la mayor parte de los costos de una guerra civil se dan una vez ha terminado. De nuevo, es poco probable que aquellos con el poder de decisión tengan en cuenta estas consecuencias. Por tanto, en la práctica, la actitud de “dejemos que entre ellos resuelvan el conflicto” otorga licencia a unos cuantos miles de combatientes y a unas pocas docenas de sus líderes para infligir sufrimiento generalizado sobre millones de personas.

¿QUÉ SE PUEDE HACER ACERCA DE LOS ODIOS ANCESTRALES?

¿Puede la comunidad internacional hacer algo para reducir la incidencia mundial de la guerra civil? Si odios étnicos y religiosos ancestrales son los únicos que determinan la violencia, es bien poco lo que pueden hacer los afuereños. La parte II de este informe recurre a los factores fundamentales que determinan la incidencia global de la guerra civil.

En el capítulo 3 se estudia lo que hace que algunos países sean propensos a la guerra civil. Por supuesto que cada guerra civil es diferente y tiene sus propios detonantes particulares e idiosincrásicos, ya sea un líder rebelde carismático o una acción provocadora del gobierno, pero bajo estas circunstancias casuales, los patrones son evidentes. Algunas características sociales, políticas y económicas aumentan sistemáticamente la incidencia de la guerra civil, y en este informe se demuestra que la etnia y la religión son muchos menos importantes de lo que comúnmente se cree. De hecho, por lo general, las sociedades con mezclas muy diversas de muchos grupos étnicos y religiosos son más seguras que muchas sociedades homogéneas. En comparación, las características económicas tienen una importancia mucho mayor de la que usualmente se ha aceptado. Si un país se encuentra en una situación de deterioro económico, si depende de las exportaciones de productos primarios y su ingreso *per cápita* es

bajo y si ese ingreso está desigualmente distribuido, ese país se encuentra en alto riesgo de guerra civil. Son varias las razones de que esta mezcla sea tan mortífera. Ingresos bajos y en deterioro, mal distribuidos, crean una reserva de jóvenes descontentos a quienes los “empresarios de la violencia” pueden reclutar a bajo costo. En estas condiciones, es igualmente probable que el Estado sea débil, no democrático e incompetente, y ofrezca escasa resistencia a la intensificación de la violencia rebelde y, tal vez, sin proponérselo, la provoque. La riqueza de recursos naturales ofrece una fuente de financiación para la organización rebelde y alienta a la población local a apoyar demandas políticas a favor de la secesión. Habitualmente también se asocia con insuficiente gobernabilidad. Los conflictos regularmente caen dentro de divisiones étnicas y religiosas, pero es mucho más probable que se vuelvan violentos en países de ingreso bajo o decreciente.

LA TRAMPA DEL CONFLICTO

Una vez que un país como el que se describe cae en la guerra civil, se disparan los riesgos que confronta de mayor conflicto. El conflicto debilita la economía dejando a su paso un legado de atrocidades. Asimismo crea líderes y organizaciones que han invertido en competencias y equipos útiles únicamente para la violencia. Es preocupante el hecho que, mientras la abrumadora mayoría de la población de un país afectado por la guerra civil sufre por causa de esa guerra, los líderes de las organizaciones militares que, de hecho, perpetran la violencia, con frecuencia obtienen grandes beneficios de esa violencia. Rara vez la perspectiva de ganancia financiera es el acicate fundamental de la rebelión, pero para algunos puede convertirse en una satisfactoria forma de vida. Se trata de una razón adicional que explica por qué a los participantes en una guerra civil no se les debería dejar que la resuelvan entre ellos. Algunas evidencias indican que, década tras década, las guerras civiles se van volviendo más prolongadas. En tanto este hecho tal vez se deba a circunstancias de países particulares, es más probable que refleje cambios globales que han facilitado sostener las guerras civiles permitiendo a los grupos rebeldes recaudar fondos y adquirir armamento con mayor facilidad.

LA CRECIENTE INCIDENCIA GLOBAL DEL CONFLICTO

Durante los últimos 40 años, la incidencia de la guerra civil ha registrado un aumento considerable. Como quiera que este período se ha caracterizado por un desarrollo económico global sin precedentes, podría parecer evidente que el desarrollo no ha sido un instrumento eficaz para remediar el conflicto civil violento; sin embargo, para poder entender estos patrones, debemos establecer una distinción entre diferentes grupos de países. Y este es el tema del capítulo 4.

Muchos países en desarrollo ya han logrado alcanzar, o bien ingresos medianos, o cuentan con entornos de políticas e institucionales que deberían ponerlos en la ruta para lograrlo. Cerca de cuatro mil millones de personas viven en estos países. En la actualidad y como grupo, esos países están expuestos a un riesgo de guerra civil cuatro veces más alto que los insignificantes riesgos que enfrentan las sociedades de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); sin embargo, hace 30 años, el riesgo al que estaban expuestos era cinco veces más alto, de modo que en este momento convergen con el grupo de países que viven en una paz segura.

No obstante, más de mil millones de personas viven en países de ingreso bajo que no han podido adoptar ni sustentar políticas e instituciones propicias al desarrollo. En promedio, estos países han estado en decrecimiento económico y han continuado siendo dependientes de los recursos naturales o de otros productos primarios. Este grupo de países confronta riesgos mucho más graves: comúnmente cerca de 15 veces más altos que las sociedades de la OCDE. De hecho, estos riesgos han ido en aumento en la medida en que las economías han ido en deterioro. Hace cuarenta años, había mucho menos países de ingreso bajo independientes. En su mayoría, los países de ingreso bajo se encontraban bajo la paz impuesta del colonialismo o inmersos en guerras de liberación. Conforme los países fueron logrando su independencia, comenzaron, en efecto, a jugar a la ruleta rusa con el riesgo de guerra civil. Muchos de ellos cayeron en el conflicto y, cuando esto sucedió, la trampa del conflicto significó un riesgo todavía mayor de más conflicto. Se trata del grupo de países que cada vez más responde por la incidencia global del conflicto.

Por tanto, dos componentes radicalmente opuestos conforman la tendencia general de la incidencia global del conflicto. Aunque para la mayoría de la población del mundo el desarrollo ha estado reduciendo significativamente los riesgos, una importante minoría de personas vive en países de ingreso bajo que no han compartido el desarrollo. Para ellos los riesgos han ido en aumento.

Si persisten estas dos fuerzas antagónicas, la incidencia global del conflicto no continuará aumentando indefinidamente, pero tampoco el desarrollo garantizará la paz global. El mundo se encontrará atascado con una incidencia autosuficiente de guerra civil, determinada primordialmente por la enorme y persistente mancomunidad de países de no desarrollo e ingreso bajo. Estos países representarán una pequeña y decreciente participación del ingreso mundial, pero serán responsables de una elevada participación de los efectos secundarios regionales y mundiales de la guerra civil.

NO SE PUEDE HACER NADA

La parte III de este informe vuelca su atención en las políticas que podrían ser eficaces para reducir la incidencia mundial del conflicto. Algunas de estas políticas demandan acciones en el plano nacional y otras lo hacen en el ámbito mundial. Hasta hace pocos años, las rivalidades entre las grandes potencias hacían poco realistas las políticas internacionales sobre la guerra civil. Los gobiernos de los países en desarrollo se alineaban con uno u otro bando, y muchos movimientos rebeldes podían contar con cierto grado de apoyo de la potencia rival. En consecuencia, sólo en los últimos diez años comenzó a valer la pena plantearse el interrogante sobre cuáles respuestas internacionales han sido indicadas. Y como plantearse esta pregunta no tenía mucho sentido, el análisis que daría las pautas para respuestas posteriores a la Guerra Fría aún no se había formulado. Con relación a muchas otras preguntas, el análisis continúa siendo bastante incompleto, pero ya no seguimos en la oscuridad absoluta. Ya sabemos lo suficiente para contar con una base razonable de acción.

El desarrollo económico es fundamental para reducir la incidencia global del conflicto; sin embargo, lo anterior no significa que los elementos estándar de la estrategia de desarrollo –acceso a mercados, reformas de políticas y ayuda– sean suficientes, o siquiera apropiados, para resolver el problema. En el nivel más elemental, el desarrollo tiene que llegar a aquellos países que hasta ahora ha eludido. Fuera de esto, las estrategias de desarrollo deben ser diferentes en países que confrontan un mayor riesgo de conflicto, donde los problemas y prioridades son particulares de cada país. Además, algunas políticas que normalmente no hacen parte de la estrategia de desarrollo, afectan el riesgo de conflicto, como la presencia de fuerzas encargadas del mantenimiento de la paz, la tendencia hacia los gastos militares internos y el diseño de instituciones políticas. Al desarrollar una estrategia para reducir el riesgo, un enfoque útil consiste en considerar todas las mediaciones que afectan de manera significativa el riesgo en forma integrada. Por ejemplo, diferentes mediaciones son más eficaces en fases diferentes y quizás sean mejores si son paulatinas. Hasta la fecha, esta posibilidad no ha sido práctica común debido a que estas mediaciones las definen diferentes actores no acostumbrados a trabajar juntos.

Cuatro componentes muy diferentes conforman la incidencia global del conflicto, y cada uno de ellos requiere un enfoque particular. Tal es el tema del capítulo 5: el primero es el riesgo relativamente bajo de conflicto al que está expuesto un gran grupo de países de ingreso mediano y algunos países de ingreso bajo que avanzan por la ruta a convertirse en países de ingreso mediano en razón de políticas adecuadas y rápido crecimiento. Para esta clase de países, el principal riesgo surge probablemente de debacles económicas repentinas, como la que experimentó Indonesia a finales de los años 90. En cualquier caso, estos colapsos son desastrosos, y el riesgo intensificado de conflicto simplemente agrega una razón más de por qué debe emprenderse una

acción, tanto nacional como internacional, con el fin de evitar estas conmociones y sofocarlas cuando sucedan. Se trata del grupo de países que ya han participado en el crecimiento mundial. Acelerar su crecimiento significaría un aporte modesto, pero significativo, a la paz mundial.

El segundo componente de la incidencia global del conflicto es el riesgo mucho mayor que confrontan países en situación de estancamiento o ingreso bajo decreciente. Hasta la fecha, podría decirse que, básicamente, el desarrollo ha esquivado a este grupo y, en efecto, está atrapado en un juego de ruleta rusa en el cual la probabilidad de guerra es peligrosamente elevada. Si bien emprender un proceso de desarrollo en este grupo significaría un aporte mucho mayor a la paz mundial, resulta difícil porque hasta ahora no se ha logrado. Un aspecto especialmente útil del desarrollo para estos países sería ayudarlos a diversificarse de la dependencia de las exportaciones de productos primarios.

El tercer componente de la incidencia global del conflicto son los países que actualmente se encuentran en situación de conflicto. Si se pudiera acortar el conflicto típico, entonces la incidencia global del conflicto se reduciría de manera significativa. Mediaciones internacionales en el pasado para acortar el conflicto no han sido sistemáticamente eficaces; sin embargo, cierto grado de evidencia sugiere que es posible acortar los conflictos restringiendo las fuentes de finanzas externas de las organizaciones rebeldes. Con todo, en ausencia de otras mediaciones, acortar los conflictos no resulta especialmente efectivo: los países atrapados en el conflicto simplemente entran y salen de las guerras con mayor frecuencia.

El último componente de la incidencia global del conflicto son aquellos países que se encuentran en la primera década de paz posconflicto. Para este grupo, los riesgos de mayor conflicto son excepcionalmente elevados: cerca de la mitad volverán a caer en el conflicto durante el transcurso de esa década. Probablemente, este es el ámbito que ofrece el mayor espacio para mediaciones internacionales eficaces para reducir la incidencia del conflicto. Probablemente lo que más se necesita es una coordinación de mantenimiento militar de la paz por parte de fuerzas externas durante los primeros años, acompañada de una concentración de amplios programas de ayuda durante la mitad de la década. Ambos, el mantenimiento militar de la paz y la ayuda, podrían condicionarse a la ágil reforma de las políticas e instituciones de gobierno, de tal manera que al final de la década la sociedad esté razonablemente protegida de mayor conflicto. En este informe se demuestra que un enfoque integrado que involucre apoyo militar externo, ayuda y reforma de políticas podría, en el transcurso de dos décadas, sacar a los países en posconflicto de la zona de alto riesgo y reducir su riesgo de conflicto a sólo una cuarta parte de su nivel inicial.

Ninguna mediación única es decisiva para reducir la incidencia global del conflicto; sin embargo, diferentes medidas se complementan entre sí y se acumulan. Nuestra simulación de una propuesta de medidas de desarrollo señala cómo la incidencia glo-

bal de conflicto podría reducirse a menos de la mitad de su nivel actual. Algunas de las acciones requeridas para una mejoría como esta, provienen de los gobiernos de países en desarrollo, mientras otras requieren acciones en el ámbito internacional.

El capítulo 6 plantea una agenda específica de acción internacional. En razón de que quienes deciden si las guerras civiles se inician y si se acepta un arreglo hacen caso omiso de los enormes y nocivos efectos secundarios de la guerra civil, esta agenda otorga a la comunidad internacional tanto el derecho moral como el deber práctico de intervenir para evitar y acortar la duración de los conflictos.

En los últimos años, las mediaciones internacionales han logrado algunos éxitos importantes, como el lanzamiento del proceso Kimberley para regular el comercio de los diamantes y la prohibición internacional de las minas antipersonales. En este informe se consideran tres conjuntos adicionales de mediaciones: ayuda, gobernabilidad de los recursos naturales y mantenimiento militar de la paz.

La ayuda ofrece un considerable potencial para prevenir el conflicto, sobre todo en entornos de posconflicto y es probable que los donantes no hayan acertado con sus políticas de ayuda en el pasado. Por lo general la ayuda ha fluído a raudales durante el período posconflicto inmediato, cuando el país ocupa la primera plana de los medios internacionales de comunicación, y luego comienza a menguar con rapidez. Partiendo de nuestro análisis, la ayuda global debería haber sido mayor durante la primera década de posconflicto, pero debería haber menguado gradualmente durante la década. Asimismo, es considerable el campo de acción para volver a fijar el objetivo de la ayuda hacia países de ingreso bajo: la comunidad internacional ha otorgado mucha ayuda a países de ingreso, mediando donde los riesgos de conflicto son usualmente bastante bajos.

Aunque la riqueza en productos naturales ofrece el potencial para reducir la pobreza, históricamente ha estado asociada con conflicto, escasa gobernabilidad y decrecimiento económico. Dado que los efectos nocivos de los recursos naturales actúan por medio de diversos canales, tal vez varias mediaciones diferentes sería de utilidad.

Un objetivo mundial podría ser que la consecución de fondos por parte de las organizaciones rebeldes sea más difícil. Este es el propósito del proceso Kimberley, y debe seguirse de cerca. Si logra su objetivo, se podría replicar para otros productos. Si fracasa, quizás sea necesario fortalecer el actual acuerdo voluntario por medio de la legislación. Es igualmente amplio el campo de acción para complementar el seguimiento de productos con el seguimiento de los flujos financieros que son su contraparte, y el sistema bancario internacional está siendo sometido con toda razón a fuertes presiones para obligarlo a ejercer un escrutinio más severo de las transacciones que maneja. Una fuente adicional de fondos para las organizaciones rebeldes surge de los rescates y de las extorsiones. Es obvio que este tipo de actividades ya es ilegal, pero quizás sea posible reducir la escala de pagos por medio de acciones de gobierno en los países de la OCDE, donde están establecidas las compañías objetivo. Por ejemplo, es probable

que el reciente surgimiento de un mercado de seguros de pagos de rescate sea indeseable en cuanto intensifica los pagos. Una fuente última de financiación para las organizaciones rebeldes son los productos primarios ilegales, en particular la coca y el opio. El escenario regulador actual de la OCDE convierte al territorio ajeno al control de un gobierno reconocido en algo en extremo valioso, y obviamente este hecho facilita el conflicto. Son muchas las opciones disponibles para dar un nuevo diseño a las políticas sobre drogas ilícitas que podrían mitigar este peligroso efecto.

Una razón peculiar de por qué los países dependientes de recursos naturales confrontan problemas es su exposición a las perturbaciones en los precios. Los gobiernos de la OCDE y las instituciones benéficas han sido muy eficientes para responder a conmociones como terremotos y huracanes, pero han fracasado en su respuesta a conmociones mucho más graves causadas por las perturbaciones en los precios. Es amplio el campo de acción tanto para las instituciones financieras internacionales como para los donantes bilaterales de proveer una mejor protección contra estas conmociones y llevar a cabo sus políticas comerciales de tal manera que, en primer lugar, se reduzcan las perturbaciones en los precios.

Una última razón de por qué los países dependientes de los recursos naturales confrontan problemas es el hecho que, regularmente, sus rentas se utilizan con ineficiencia o de manera corrupta. El consenso de Monterrey puso el énfasis en que, en este contexto, los gobiernos, tanto de país industrializado como de país en desarrollo, tienen responsabilidades. Se trata entonces de un caso que amerita un modelo de gobernabilidad de las rentas de los productos naturales al cual los gobiernos podrían decidir si se adhieren o no. En este modelo se incluiría la transparencia y el escrutinio eficaz. Potencialmente se podría utilizar como una señal de menor exposición al riesgo político y, por tanto, serviría para atraer hacia entornos de bajo ingreso a compañías más acreditadas en el sector de la extracción de recursos. Las instituciones financieras internacionales tienen una función potencial que cumplir en la agregación de las rentas provenientes de las cuentas individuales de las compañías extractivas de recursos y en la publicación de las estimaciones resultantes de esas rentas, de tal manera que integre la información con los datos presupuestarios.

En situaciones de posconflicto en particular, el gasto público militar tiende a ser excesivo. Antes que refrenar los riesgos, este excesivo gasto tiende a aumentarlos. Y a través de las fuertes carreras armamentistas regionales, este elevado gasto se convierte en un mal público. Es amplio el campo de acción de que disponen las organizaciones políticas regionales para negociar reducciones mutuas del gasto. Es posible que las instituciones financieras internacionales tengan una función que cumplir en este contexto como intermediarios confiables encargados de controlar que los países en verdad ejecuten las reducciones acordadas en el gasto.

Por último, y en términos más especulativos, en este informe se considera la coordinación de intervenciones militares externas con ayuda y reforma de políticas. Suge-

rimos que en muchos entornos de posconflicto ni la ayuda, ni la reforma de políticas, ni siquiera nuevas instituciones políticas democráticas pueden de manera realista garantizar la paz durante los primeros años. Tal vez la intervención militar externa sea el único garante viable de la paz. Una secuencia eficaz podría ser que la gran afluencia de ayuda sea paulatina durante la mitad de la década de posconflicto, generando así una racha de crecimiento que pueda hacer posible una reducción considerable de la presencia militar. A medida que el programa de ayuda relacionado con el conflicto comience a disminuir hacia el final de la década, y si el gobierno ha aprovechado esa década para agilizar las reformas, estaría en posición de sustentar el crecimiento rápido que puede hacer más segura a la sociedad.

Ninguna mediación única tiene probabilidad de ser decisiva para garantizar un mundo más seguro. El riesgo de conflicto se abre paso a través de muchos canales, e igualmente exige una propuesta de soluciones complementarias. Además, un mayor número de mediaciones demanda tiempo para funcionar. Sin embargo, nuestras simulaciones indican que si desde ahora se emprenden acciones, para 2015 –la fecha programada para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio– sería posible reducir en más de la mitad la incidencia global de la guerra civil.

En la actualidad, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio no se ha incluido la reducción de la incidencia global de la guerra civil. No obstante, tanto porque la guerra es tan poderosamente un desarrollo en orden inverso, como porque la paz es un bien fundamental por derecho propio, sin duda alguna reducir esa incidencia es lo indicado como un objetivo fundamental del desarrollo. Es también mucho más fácil de controlar que cualquiera de los demás objetivos y, en verdad, ya es objeto de control por parte del autorizado Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz, de Suecia. El caso para tratar de reducir a la mitad la incidencia de la guerra civil como un Objetivo de Desarrollo del Milenio es el mismo de las metas actuales: los compromisos explícitos ayudan a la comunidad internacional a respaldar la acción colectiva. Como el riesgo de la guerra se concentra tan fuertemente en la minoría de países en desarrollo a los que nos hemos referido como “marginados”, lograr la meta global de reducir a la mitad la pobreza del mundo sin que tenga mucho impacto en la incidencia del conflicto sería lamentable y completamente imposible. El objetivo de reducir a la mitad la incidencia de la guerra contribuiría a poner el énfasis en una labor a favor de aquellos países y pueblos que se encuentran en el fondo del pozo.

PARTE I

¡AL PILLAJE!: POR QUÉ LA GUERRA CIVIL ES IMPORTANTE

¡Al pillaje! y suelta a los perros de la guerra.
Shakespeare, Enrique IV

La guerra civil se diferencia radicalmente tanto de la guerra internacional como de la violencia intestina. A diferencia de la guerra internacional, se libra por fuera de cualquier contexto de normas y en su totalidad dentro del territorio de la sociedad. A diferencia de la violencia interna, implica una organización rebelde equipada con armamentos y compuesta por reclutas de dedicación exclusiva. Usualmente, estos ejércitos rebeldes tienen pocas opciones distintas a vivir de la tierra. Comúnmente, estos rasgos distintivos intensifican los costos sociales de la guerra civil por encima de los costos de cualquier guerra internacional o violencia intestina. Por ejemplo, el mismo conflicto entre Eritrea y Etiopía dio origen, tanto a una guerra civil como, después de la independencia de Eritrea, a una guerra internacional. Como guerra civil, el conflicto se prolongó por 30 años y sólo llegó a su fin a través de una victoria militar. Como guerra internacional, el conflicto estuvo sujeto a toda la panoplia de mediaciones internacionales, terminando velozmente en un arreglo negociado. Para poder analizar la guerra civil debemos saber qué queremos decir con guerra civil. Adoptamos una definición precisa aunque convencional: la guerra civil ocurre cuando una organización rebelde identificable desafía militarmente al gobierno y la violencia resultante tiene como corolario más de 1.000 muertes en combate, con 5% de cada bando por lo menos. Aunque existen muchas otras formas de violencia grupal, como protestas, disturbios y pogromos, no las analizaremos en el contexto de este informe.

Usualmente, los perpetradores de la guerra civil adoptan la retórica de que la guerra es un catalizador necesario para el progreso social. Aunque en ocasiones es así, más comúnmente la guerra es un desastre económico y social para el país afectado. Por consiguiente, para aquellos que se preocupan por el desarrollo, la guerra civil es un problema mayúsculo. Este es el enfoque del capítulo 1: un tema del capítulo es que los civiles, no los combatientes activos, sufren las principales consecuencias negativas de la guerra civil y que muchas de estas consecuencias se acumulan mucho después de que la guerra ha llegado a su fin. De ahí la probabilidad de que aquellos que

deciden si se inicia una guerra hagan caso omiso de muchas de sus consecuencias negativas. Además, la guerra civil tiene graves consecuencias que se extienden al ámbito regional y mundial, y la guerra civil no es simplemente un problema para los países directamente afectados. Por tanto, la actitud de “dejemos que entre ellos resuelvan el conflicto” no es tan sólo despiadada, es estúpida. Este es el tema del capítulo 2.

Durante una guerra civil, la sociedad desvía una parte de sus recursos de actividades productivas hacia la violencia. Como resultado, la sociedad pierde dos veces. Los recursos desviados se pierden para la actividad productiva, de manera análoga a la pérdida a partir de lo que los economistas denominan búsqueda de rentas. Y como gran parte del incremento en el gasto militar se hace en fuerzas gubernamentales a las que se les paga con fondos del presupuesto público, los recursos se desvían de manera desproporcionada de la prestación de bienes públicos útiles, como la atención de la salud y el mantenimiento del orden. Sin embargo, en tanto las actividades de búsqueda de rentas son simplemente improductivas, el aumento de la violencia es nocivo. Una parte de la sociedad produce mientras que la otra destruye.

La mayor parte de los costos de la guerra civil provienen de estas actividades destructoras. El poder de las armas desplaza a los derechos civiles. Hombres armados, de las fuerzas rebeldes y de las fuerzas del Estado, roban, violan y asesinan con impunidad. Detrás de este velo de caos, el colapso localizado del orden amplía la impunidad hasta el comportamiento criminal y otros tipos de comportamiento antisocial. La huida es la respuesta primaria al temor al robo, a la violación y al asesinato. La gente trata de transferir sus activos a un lugar seguro, y luego huye. Esta huida a su vez crea problemas masivos, sobre todo para la salud, a medida que las personas se ven obligadas a desplazarse a zonas donde carecen de inmunidad a las enfermedades. Luego, esas personas llevan consigo estas enfermedades, contagiando a las poblaciones que las acogen.

Capítulo 1

GUERRA CIVIL COMO DESARROLLO EN ORDEN INVERSO

El presente capítulo hace hincapié sólo en los efectos de la guerra civil en el país directamente afectado. La guerra tiene costos económicos y sociales. Aunque algunos de éstos se derivan de los combatientes, muchos afectan a personas que no participan en las decisiones que crean y sustentan el conflicto. Además, muchas de las consecuencias nocivas de un conflicto sólo ocurren una vez concluye y probablemente se pasan por alto en las decisiones de los combatientes. Comenzamos con los costos que surgen durante el conflicto para después volver nuestra atención a los efectos de su legado.

LOS COSTOS DURANTE EL CONFLICTO

La presente sección establece una distinción entre los costos económicos y los costos sociales del conflicto.

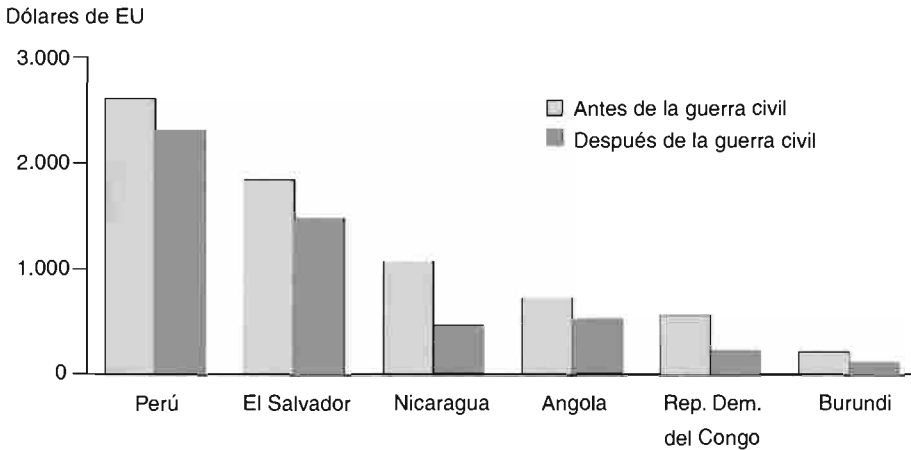
Costos económicos

Durante una guerra civil, la sociedad desvía hacia la destrucción parte de sus recursos de actividades productivas. Este hecho causa una pérdida doble: la pérdida a partir de lo que recursos aportaban anteriormente y la pérdida a partir del daño que esos recursos infligen ahora (figura 1.1).

En la medida en que los gobiernos aumentan su gasto militar durante la guerra civil y este hecho reduce directamente el crecimiento económico, la primera pérdida se puede cuantificar hasta cierto punto. Durante el tiempo de paz, el país promedio en desarrollo, definido como un país con un producto interno bruto (PIB) *per cápita* inferior a 3.000 dólares en 1995, gasta cerca de 2,8% del PIB en el ejército. Durante la guerra civil, en promedio, este porcentaje aumenta a 5%. Es probable que lo anterior ocasione una disminución en otros gastos públicos, como los gastos en infraestructura y salud. El decrecimiento en el suministro de estos bienes públicos tiene consecuencias para los ingresos y para los indicadores sociales; en este capítulo centramos nuestra atención en los efectos sobre el ingreso. Antes de tener en cuenta cualquiera

de los efectos destructivos de la actividad militar, podemos calcular sus consecuencias para desplazar gastos productivos. Knight, Loayza y Villanueva (1996) cuantifican los costos que el gasto militar significa para el crecimiento durante el tiempo de paz. La simulación que realizan estos autores sugiere que el 2,2% adicional de PIB gastado en el ejército y sostenido durante los siete años, que es la duración del conflicto típico, llevaría a una pérdida permanente de cerca del 2% del PIB. Claro está que el incremento en el gasto militar del gobierno es apenas una parte de la desviación de recursos hacia la violencia. Los recursos que controlan los grupos rebeldes son asimismo una desviación de actividades productivas.

Figura 1.1
PIB *per cápita* antes y después de la guerra civil



Fuente: Sambanis (2003).

Sin embargo, las principales pérdidas económicas derivadas de la guerra civil surgen, no de la merma que constituye el desvío de recursos de la producción, sino del daño que ocasionan los recursos desviados cuando se utilizan con fines violentos. El costo más obvio surge de la destrucción directa de infraestructura. Durante la guerra, las fuerzas rebeldes toman como objetivo la infraestructura física como parte de su estrategia. Los principales blancos son las líneas de comunicaciones y de apoyo del enemigo, como telecomunicaciones, aeropuertos, puertos, carreteras y puentes. Además de esta destrucción estratégica de infraestructura básica, los rebeldes y las tropas del gobierno saquean y destruyen viviendas, escuelas y servicios de salud. Ejemplo de ellos es Mozambique (Brück 2000), donde se destruyó cerca de 40% del capital

inmueble en los sectores de la agricultura, las comunicaciones y la administración. El sistema de transporte antes de la guerra ha sido una gran fuente de ingresos del exterior, en la medida en que los bienes se transportaban desde y hacia los países vecinos de Malawi, Suráfrica, Swazilandia y Zimbabwe, pero entre 1982 y 1989, 208 de un total de 222 unidades de material rodante se perdieron o quedaron seriamente averiadas. De manera análoga, durante la guerra de Liberia a mediados de los años 90, toda la infraestructura más importante fue dañada y saqueada. Monrovia, el puerto de mayor tamaño, sufrió los mayores daños durante los primeros meses de la guerra, se destruyó la mayor parte de la capacidad generadora de electricidad de la Corporación Liberiana de Electricidad, mientras el saqueo se encargaba de gran parte de los sistemas de distribución y transmisión. La infraestructura es un determinante importante del crecimiento económico (Canning, 1998) y, por tanto, la destrucción de infraestructura a tal escala, por fuerza reduce los ingresos.

Probablemente, un costo más considerable surge del temor que inevitablemente genera la violencia. La gente aterrorizada huye de sus hogares. Asimismo tiende a perder los pocos bienes que posee. Por ejemplo, en una encuesta de hogares en Uganda, Matovu y Stewart (2002) determinaron que dos terceras partes de los entrevistados habían perdido todos sus bienes. Sus casas fueron bombardeadas o perdieron sus techos; sus enseres domésticos, como bicicletas y muebles, fueron saqueados; los soldados robaron sus ganados. En Mozambique, para 1992, existía menos de la quinta parte del número de cabezas de ganado registrado en 1980. El ganado se perdió debido a la actividad rebelde directa, es decir, los rebeldes lo robaban para alimentar a sus tropas y lo sacrificaban para sembrar el terror, y también por causa de efectos indirectos de la guerra, a saber, falta de alimento y de atención veterinaria durante la guerra. Confrontada con la perspectiva de pérdidas como estas, la gente trata de proteger sus bienes transfiriendo su riqueza al exterior (Collier, Hoeffler y Pattillo, 2002). Con anterioridad al conflicto, el país típico en guerra civil mantenía 9% de su riqueza privada en el extranjero. Al finalizar la guerra civil, esta cifra había aumentado a un impresionante 20%, de modo que más de una décima parte del acervo de capital privado había sido transferido al extranjero. Aun es probable que estas cifras subestimen el alcance de la fuga global de capitales; por ejemplo, es posible que el ganado haya sido trasladado a países vecinos para venderlo.

Los trastornos que provoca la guerra civil recortan los horizontes temporales, mientras el desplazamiento rompe los lazos familiares y comunitarios. Ambos debilitan las restricciones a comportamientos criminales y oportunistas. Por ejemplo, durante la guerra civil de 1920 en Rusia, el pueblo de Nikolaev quedó en un limbo durante dos días entre la ocupación de los Blancos y de los Rojos. Durante esos dos días, algunos pillos de la localidad talaron todos los árboles que bordeaban la avenida principal y robaron la madera (Figes, 1996). Durante el genocidio de 1994 en Rwanda, quienes poseían bienes enfrentaron un mayor riesgo de ser asesinados (Andre y Platteau,

1998). Con base en cuatro estudios de caso: Camboya, Guatemala, Rwanda y Somalia, Colletta y Cullen (2000) analizan la relación entre conflicto violento y la transformación del capital social (véase recuadro 1.1). Como respuesta a un recrudescimiento del oportunismo y la incertidumbre, la gente invierte menos replegándose hacia aquellas actividades de subsistencia que son menos vulnerables. Por ejemplo, en Uganda, durante el prolongado período de caos social, la participación del sector de subsistencia aumentó de 20% a 36% del PIB.

Recuadro 1.1 Conflicto violento y la transformación del capital social

Camboya

Treinta años de guerra arrasaron con casi todas las formas de capital social en Camboya. Durante el régimen de Lon Nol, las fuentes tradicionales del capital social se vieron considerablemente debilitadas a lo largo y ancho del país. Muchos poblados fueron obligados a desplazarse a nuevos lugares o quedaron escindidos como consecuencia de la guerra, de los bombardeos y del reclutamiento forzoso impuesto por Lon Nol. Dentro de los poblados, el intercambio se hizo más lento y la solidaridad en torno a los templos se desvaneció. El Khmer Rojo marcó el preludio de otra era de violencia organizada que incluía ataques sistemáticos a normas tradicionales de la sociedad camboyana, su cultura, religión, organizaciones, redes e, incluso, la familia. A los miembros de la comunidad y de la familia se los alentaba a espiar y a informar sobre los demás, un hecho que destruyó la confianza y sembró las semillas de un terror fuertemente afincado. Se libró una guerra contra las distinciones de clase, en la medida en que se institucionalizaron los intentos por nivelar el estatus económico de la población convirtiendo a todos en jornaleros agrícolas sin paga. Al destruir todas las instituciones sociales, políticas y económicas en este experimento comunista extremo, el brutal régimen del Khmer Rojo transformó y agotó el pequeño capital social que había quedado del período de Lon Nol.

Rwanda

Durante el genocidio, el capital social se atrofió conforme el país, las comunidades y las familias caían víctimas del odio y la violencia. Sin embargo, las formas integradoras del capital social aumentaron dentro de las familias que luchaban por la supervivencia; entre personas que intentaban salvar o rescatar a los Tutsi; y en la pequeña comunidad musulmana de Rwanda, la cual nunca participó en el genocidio. Asimismo surgió un fuerte y excluyente capital social dentro del extremo Hutu con ramificaciones en extremo negativas para los excluidos, demostrando que la violencia puede coexistir con un fuerte capital social vinculante entre sus perpetradores o ser su resultado. Una vez comenzó la matanza, los Hutu asesinaron no sólo a Tutsi desconocidos para ellos, sino también a sus vecinos y, en algunos casos, a miembros de sus propias familias. Estas matanzas discriminadas, pero íntimas, produjeron la desintegración de las comunidades y de las familias y una fragmentada cohesión social en general. Elevados niveles de capital social existían tanto vertical como horizontalmente entre las filas Hutu, mientras llenar el vacío del capital social que vinculaba a los Hutu con los Tutsi quedaba casi totalmente eliminado.

Fuente: Colletta y Cullen (2000).

Los investigadores se han valido tanto de la econometría como de estudios de caso para calcular el efecto general de la guerra civil en la economía. Un estudio econométrico determina que durante la guerra civil los países registran una tendencia al crecimiento cercana a 2,2% más lentamente que durante la paz (Collier, 1999). De ahí que, después de una guerra civil típica de siete años de duración, los ingresos fueran casi 15% más bajos que si la guerra no hubiera ocurrido, lo que implica un incremento aproximado de 30% en la incidencia de la pobreza absoluta. La pérdida acumulativa de ingreso durante la guerra sería igual a cerca del 60% del PIB de un año. Cabe anotar que esta pérdida es mucho mayor que la pérdida causada directamente por los recursos despilfarrados en gasto militar por parte del gobierno, lo cual sugiere que la mayoría de los costos de la guerra tienen su origen en los efectos negativos de la violencia antes que simplemente en el despilfarro de los recursos. Stewart, Huang y Wang (2001) estudian los datos de cerca de 18 países afectados por la guerra civil. En los 14 países para los cuales se pudieron calcular las tasas promedio de crecimiento del producto nacional bruto *per cápita*, la tasa promedio de crecimiento anual fue negativa, situándose en -3,3%. Es más, los investigadores determinaron que una amplia gama de indicadores macroeconómicos empeoraron durante el conflicto: en 15 países decayó el ingreso *per cápita*; en 13 países disminuyó la producción de alimentos; en todos los países aumentó la deuda externa como porcentaje del PIB, y en los 12 países se registró una disminución del crecimiento de las exportaciones.

Costos sociales

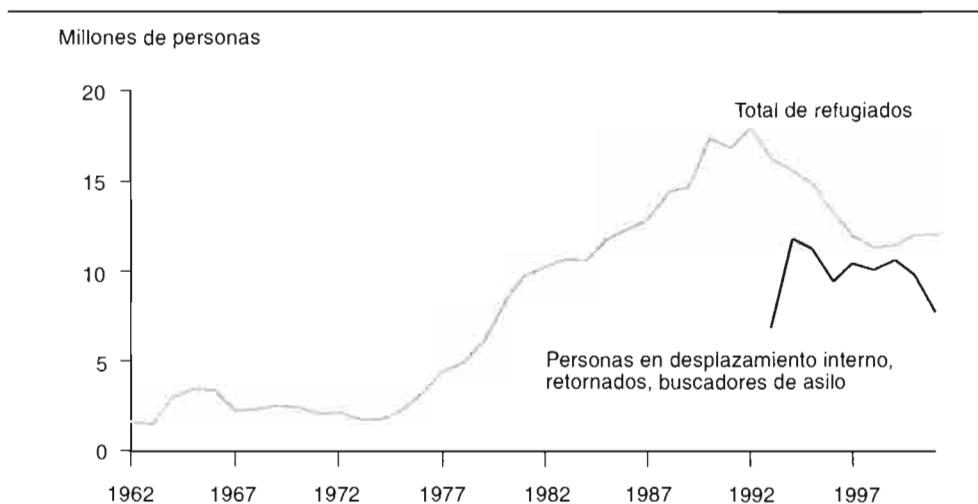
Los efectos humanos más directos de la guerra civil son las víctimas mortales y los desplazamientos de la población. En la guerra civil moderna, la composición de las víctimas difiere radicalmente de la de las guerras de comienzos del siglo XX, en cuanto que el impacto se ha desplazado del personal militar a los civiles. En los albores del siglo XX, cerca de 90% de las víctimas fueron soldados; pero para 1990, cerca de 90% de las víctimas mortales resultantes del conflicto armado fueron civiles (Cairns, 1997).

Hasta cierto punto, el aumento de las víctimas mortales civiles es una consecuencia de nuevas prácticas militares. En la actualidad, las estrategias de reclutamiento de los ejércitos rebeldes son coercitivas generalmente, de manera que la gente huye para evitar el reclutamiento. Por ejemplo, en respuesta a un ataque rebelde hace poco en el Nepal rural, “cerca de 35.000 personas (de una población de 75.000 habitantes) han abandonado el distrito, especialmente hombres jóvenes que se trasladan a India con el fin de evitar su reclutamiento forzoso por parte de los maoístas” (Holt, 2003, p. 23). Es más, en ocasiones, los militares toman a los civiles como objetivo para crear emigración forzosa. Azam y Hoeffler (2002) analizan los diferentes motivos para convertir a los civiles en blanco en las guerras internas. Por otra parte, los soldados pueden

aterrorizar a los civiles porque necesitan del botín para aumentar sus recursos. Una hipótesis alternativa indica que aterrorizar a la población civil cumple una función militar directa. Con base en datos del África Subsahariana recabados en todo el territorio, los investigadores encuentran apoyo para esta última hipótesis. La principal razón para convertir a los civiles en el objetivo se debe a que el desplazamiento de grandes fracciones de la población civil reduce la eficiencia combativa del enemigo, ya que no se pueden ocultar y lograr apoyo con tanta facilidad.

La emigración forzosa está compuesta principalmente por dos grupos: refugiados y personas en desplazamiento interno (PDI). La Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) suministra datos sobre “gente de incumbencia”, es decir, personas que han recibido asistencia de la organización. Aproximadamente 86% de la gente de incumbencia son refugiados y PDI. En 2001, Acnur asistió a cerca de 12 millones de refugiados y cerca de 5,3 millones de PDI en todo el mundo (figura 1.2).

Figura 1.2
Número total de refugiados, 1962-2002



Fuente: Acnur (2002).

En el cuadro 1.1 se relacionan las principales poblaciones de refugiados del mundo, por país de origen, y los países con los mayores números de PDI. Afganistán es uno de los países con el porcentaje más elevado de poblaciones desplazadas del mundo. Durante los años 90, casi 40% de la población afgana vivía en campos de refugiados en países de asilo, casi todos ellos en Irán y Pakistán. Liberia y Sudán también

tienen porcentajes excepcionalmente elevados de su población viviendo como refugiados en países de asilo, o en desplazamiento interno (véase recuadro 1.2). Estos desplazamientos tienen enormes consecuencias para estas personas y para sus sociedades.

Cuadro 1.1
Principales poblaciones de refugiados y de personas en desplazamiento interno, 2001

País de origen	Años de guerra	Refugiados		PDI
		Principales países de asilo	Total en millones	Total en millones
Afganistán	1978-2002	Irán, Pakistán	3,80	1,200
Burundi	1991 -- en curso	Tanzania	0,55	–
Irak	1985-92	Irán	0,53	–
Sudán	1983 – en curso	República Centroafricana, Rep. Democrática del Congo, Etiopía, Kenia, Uganda	0,49	--
Angola	1992-2002	Zambia, Rep. Democrática del Congo, Namibia	0,47	0,202
Somalia	1988-92	Etiopía, Kenia, Reino Unido, Estados Unidos, Yemen	0,44	–
Bosnia-Herzegovina	1992-95	Serbia y Montenegro, Estados Unidos, Suecia, Dinamarca, Países Bajos	0,43	0,483
Rep. Democrática del Congo	1997-99	Burundi, República del Congo, Rwanda, Tanzania, Zambia	0,39	–
Vietnam	1960-75	China, Estados Unidos	0,35	–
Eritrea	1998-2001	Sudán	0,33	–
Colombia	1984 – en curso	n.a.	–	0,720
Sri Lanka	1983-2002	n.a.	–	0,683
Azerbaiyán	1991 – en curso	n.a.	–	0,573
Federación de Rusia	1999 -- en curso	n.a.	–	0,264
Georgia	1991 – en curso	n.a.	–	
Serbia y Montenegro (antes Rep. Federativa de Yugoslavia)	1991-99	n.a.	–	0,263
Liberia	1992-1996	n.a.	–	0,196

n.a. no aplica

Fuente: Acnur (2002).

EFFECTOS DEL LEGADO DE LA GUERRA CIVIL

En la medida en que la guerra civil tiene una lógica política, es un catalizador del progreso social. Un cabecilla rebelde podría aceptar honorablemente los terribles costos durante la guerra como un alto precio que se hace necesario pagar por futuras mejo-

Recuadro 1.2 Refugiados y personas en desplazamiento interno en Liberia y Sudán

Liberia: una nación desplazada

En tanto las estimaciones oficiales de PDI y refugiados llegan hasta el 70% de la población, resulta difícil determinar cómo una sola familia liberiana no ha sido desplazada en algún momento por la guerra civil de Liberia. El conflicto, con todas sus devastadoras consecuencias políticas, económicas y sociales, ha sido el acicate del desplazamiento en Liberia. Si bien los costos humanos del desplazamiento son evidentes, ha sido difícil recabar datos básicos, mientras las estadísticas oficiales no cuentan la historia completa. El último censo confiable se llevó a cabo en 1974, con un empadronamiento subsiguiente en 1984 que quedó sin terminar. La cifra de población base que se utiliza con mayor regularidad de 2,6 millones al comienzo de la guerra es una extrapolación fundamentada en anteriores tasas de natalidad y mortalidad. De esta población calculada, por lo menos 750.000 han huido del país en calidad de refugiados a países vecinos o distantes, mientras otro millón de personas han sido víctimas de desplazamiento interno y, según cálculos, entre 100.000 y 150.000 han muerto o han sido asesinadas. Según informes de las Naciones Unidas, 1,8 millones de personas, virtualmente toda la población restante, dependen de la ayuda. La violencia ha afectado todos y cada uno de los 15 condados y territorios de Liberia. En consecuencia, las cifras oficiales ocultan el hecho de que todos los liberianos, desde los comerciantes pudientes de Monrovia hasta los agricultores campesinos tierra adentro, han visto sus vidas gravemente afectadas y, con mayor frecuencia, destruidas. La mayoría de los refugiados se encuentran en Costa de Marfil.

Sudán

“Desde 1955 hasta 1972 y desde 1983 hasta hoy, la guerra civil, básicamente entre el norte y el sur de Sudán, ha dejado más de millón y medio de sudaneses sureños muertos y una mayoría de la población restante del sur de Sudán en calidad de desplazados. El nivel masivo de la a menudo deliberada muerte y desplazamiento ha sido una de las mayores y sin embargo menos aceptadas de las tragedias del siglo... La gran mayoría de los sudaneses sureños obligados a salir de sus hogares viven hoy en situación de desplazamiento interno. A finales de 1996, USCR informó que hasta cerca de cuatro millones de sudaneses, sureños en su mayoría, se encontraban en situación de desplazamiento interno a lo largo y ancho de Sudán”.

Fuente: Liberia: Scott (1998); Sudán: Ruiz (1998, pp. 139, 141).

rías, pero lejos de ser un catalizador para un cambio beneficioso, la guerra civil comúnmente deja a su paso un legado de pobreza y miseria.

Legado económico y político

Varios de los efectos económicos negativos de la guerra civil son muy persistentes. Recuérdese que durante la guerra civil, los gastos militares aumentan de 2,8% a 5,0% como porcentaje del PIB; sin embargo, una vez ha terminado la guerra, el gasto militar

no regresa a su nivel anterior. Durante la primera década posconflicto, el país promedio gasta 4,5% de su PIB en el ejército. A menudo el gobierno presenta la pequeña disminución del nivel de tiempo de guerra de su gasto militar como un dividendo de la paz; sin embargo, una manera más exacta de examinar el gasto militar posconflicto es considerarlo como un elevado costo oculto del conflicto, oculto porque un gasto militar inflado de manera anormal persiste mucho después de que el conflicto ha llegado a su fin. Acumulativamente y durante los primeros diez años de paz, se pierde cerca del 17% del PIB en mayor gasto militar. Este está lejos de ser el único costo posconflicto de la guerra, pero por sí solo es considerable: durante el conflicto típico, la pérdida total de ingreso se acumula hasta cerca de 60% del PIB de un año.

La fuga de capitales es un segundo costo durante el conflicto. Recuérdese que durante la guerra, la fuga de capitales aumenta de 9% a 20% de la riqueza privada. Para finales de la primera década de paz posconflicto, la fuga de capitales ha aumentado todavía más: a 26,1%. Lejos de hacer realidad un dividendo de la paz por este medio, el país experimenta un efecto de proyección de la guerra. Una posible razón de que sea así es que los portafolios de activos sólo se pueden ajustar de manera gradual, de modo que aún para el final de una guerra, el portafolio típico tal vez no se haya ajustado totalmente a la incertidumbre política creada por la guerra. Una vez un país ha experimentado una guerra civil, es mucho más probable que haya más conflicto, de manera que aun cuando la paz sea una mejoría, los niveles de riesgo no regresan a su estado anterior al conflicto. Por tanto, una vez regresa la paz, quizás la gente todavía desee transferir más bienes al extranjero. La repatriación de capital requiere algo más que la paz simplemente. Esto también es verdad, sólo que con mucha mayor fuerza, para la huida humana. La guerra civil da un gran impulso a la emigración, y algunos de estos emigrantes, en particular aquellos en países industrializados, proveen una vía posconflicto para mayor emigración.

Un tercer legado persistente y negativo de la guerra civil es la pérdida de capital social. La guerra civil puede tener el efecto de modificar el comportamiento desde un equilibrio en el cual existe una expectativa de honradez a un equilibrio en el cual existe una expectativa de corrupción. Una vez se ha perdido una reputación de honradez, el incentivo de un comportamiento honrado en el futuro se debilita enormemente. Es obvio que la guerra civil no es la única forma en la cual una sociedad puede llegar a ser corrupta, pero el punto es que existe la probabilidad de que los costos que inflige la corrupción persistan mucho tiempo después de que el conflicto ha llegado a su fin.

Para que la guerra civil tenga algunos rasgos compensatorios, los aspectos más prometedores serían políticas, instituciones políticas y derechos humanos. El impacto de la guerra civil en cada una de estas áreas se puede medir hasta cierto punto. Respecto de las políticas, aquí se utiliza una medida adoptada por el Banco Mundial, las políticas de país y la evaluación institucional (PPEI). La PPEI es una evaluación

sobre una escala de cinco puntos de políticas económicas en cuatro áreas –macroeconómica, estructural, social y gestión del sector público–, con un puntaje más elevado que indica mejores políticas. En tanto lo que constituye políticas “efectivas” puede ser un aspecto controvertido, el consenso sobre el reconocimiento de políticas inadecuadas es más amplio y, lamentablemente, los países en guerra civil tienden a situarse en este extremo del espectro. Los países de ingreso bajo que no están ni en guerra ni en la primera década de la paz posconflicto tienen, en promedio, un puntaje PPEI de 2,75. Para los países que han tenido una guerra civil y han recuperado la paz, podemos rastrear si la guerra sirvió como catalizador para mejorar. En promedio, durante los últimos cinco años anteriores a la guerra, el puntaje PPEI para estos países fue de 2,56. Durante la primera década posconflicto, sólo alcanzó un promedio de 2,29. Aunque los puntajes son muy cercanos, en realidad reflejan un deterioro significativo de las políticas. Todas las cuatro áreas de políticas se encuentran en peor condición en las sociedades posconflicto: las macroeconomías de esos países son menos estables, sus políticas estructurales, como intercambio comercial e infraestructura, son menos propicias al desarrollo, sus políticas sociales son menos incluyentes y la gestión de sus sectores públicos es menos eficiente. La guerra civil no es, por tanto, un catalizador de mejores políticas sino más bien de políticas en detrimento.

Con respecto a la medida en que las instituciones políticas son democráticas, utilizamos el índice estándar de ciencia política, *polity* (nación) IV. Se trata de una escala de diez puntos, y como sucede con el puntaje PPEI, el extremo inferior del campo probablemente está mejor definido que el extremo superior. El país típico de ingreso bajo que ni está en guerra ni en paz posconflicto, tiene un puntaje de 2,11, mientras los países en la primera década de paz posconflicto tienen un puntaje promedio de sólo 1,49. Por tanto y una vez más, en promedio, la guerra civil produce un deterioro antes que una mejoría de las instituciones políticas. Una medida relacionada es un índice de libertades posconflicto compilado por la organización Freedom House. Se trata de una escala de siete puntos en la cual, a diferencia de otros índices, un puntaje bajo es mejor que un puntaje alto. Las cifras comparables son 4,79 antes del conflicto y 5,66 después del conflicto. De ahí que la guerra civil, una vez más, deje tras de sí un legado de libertad restringida antes que mayor libertad. Una nueva medida adicional combina un puntaje de democracia con un puntaje de autocracia y fluctúa de 0 a 20. Los países son típicamente democráticos si su puntaje es de 15 o más. Cinco años después del fin de la guerra civil, el puntaje promedio es apenas de 8,1 según este índice (Doyle y Sambanis, 2003). Cierta evidencia indica que los países en posconflicto tienden a revertir de cerca a sus condiciones políticas previas al conflicto (Sambanis, 2000).

Como muestra el capítulo 3, el legado político de la guerra civil en realidad es muchísimo peor que lo que implican los anteriores indicadores. Una vez un país ha tenido una guerra civil se encuentra en mucho mayor riesgo de tener otra guerra. En

parte, esto se debe a que la guerra deja a la sociedad dividida y llena de rencor y, en parte, porque la guerra crea intereses que están a favor de la continuación de la violencia y la criminalidad. En consecuencia, los temores de la gente ante una recaída en mayor conflicto pueden llegar a dominar el panorama económico posconflicto.

Por consiguiente, el legado económico y político general de la guerra civil es tan suficientemente negativo, que hace poco probable una recuperación rápida. Collier (1999) encuentra algún grado de evidencia de un efecto de proyección de la guerra, según el cual, después de guerras cortas, el crecimiento de la economía continúa siendo excepcionalmente reducido. Este hecho es consistente con la historia de la fuga de capitales, en cuanto que una guerra corta tal vez no le dé a la gente el tiempo suficiente para transferir sus activos al extranjero, de tal modo que continúan con la fuga de capitales aún después de que la guerra ha terminado. El capítulo 5 indaga en detalle en la recuperación económica posconflicto con un enfoque en políticas nacionales y globales. El ritmo de la recuperación posconflicto depende en gran medida de las opciones de políticas nacionales y de la escala y carácter del apoyo internacional. La recuperación no es un proceso automático de rebote. Hasta en recuperaciones exitosas el proceso ha sido lento. Analicemos, por ejemplo, a Uganda, donde la recuperación fue excepcionalmente rápida; aún así, para finales de los años 90, diez años después del fin de la guerra civil, el ingreso *per cápita* apenas si había vuelto a sus niveles de comienzos de los años 70, y el repliegue al nivel de subsistencia apenas si se había invertido. En el ámbito de los hogares, aun cuando algunos de los entrevistados habían podido reemplazar algunos de sus bienes, en el momento de la entrevista, 60% de ellos informaron encontrarse en condiciones todavía peores que antes de la guerra (Matovu y Stewart, 2001).

Legado social

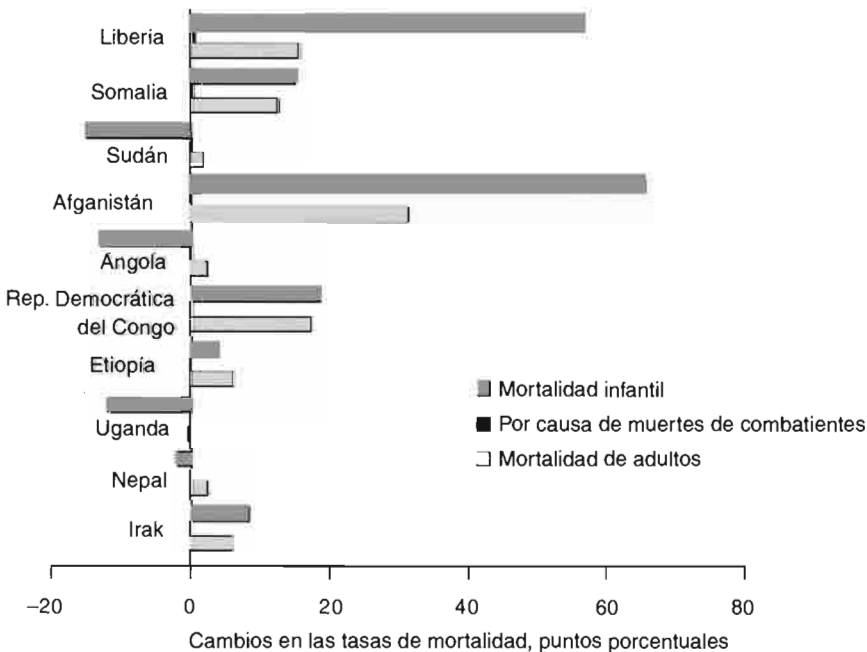
La guerra civil aumenta las tasas de mortalidad. Las tasas de mortalidad apenas captan una dimensión de las consecuencias humanas del conflicto; sin embargo, representan una útil medida de resumen de la crisis y de su impacto. Las estimaciones de mortalidad pueden ser muy inexactas, pero regularmente se captan mejor y más fácilmente que otros indicadores de salud, los cuales pueden estar sujetos a diferentes definiciones e interpretaciones culturales (Keely, Reed y Waldman, 2000). Otro daño humano como consecuencia del conflicto incluye la morbilidad y los efectos psicológicos, pero las tasas de mortalidad han sido uno de los indicadores medidos con mayor facilidad y precisión en entornos de emergencia.

El efecto a largo plazo que la guerra civil tiene en la mortalidad se puede investigar por medio tanto de la econometría como de los estudios de caso. Un nuevo estudio econométrico investiga el efecto en la mortalidad infantil (Hoeffler y Reynal-Querol, 2003). No es sorprendente que el efecto de mortalidad dependa de la duración del

conflicto. Considerando una guerra típica de cinco años, el estudio determina que la mortalidad infantil aumenta en 13% durante este tipo de guerra; sin embargo, este efecto es persistente y en los primeros cinco años de paz posconflicto, la tasa de mortalidad infantil sigue siendo 11% más elevada que la base.

Guha-Sapir y Van Panhuis (2002) recabaron un cúmulo de datos de estudios de caso sobre tasas de mortalidad resultantes de conflictos civiles. Los investigadores concluyen que el impacto en la mortalidad de adultos es generalmente todavía peor que en la mortalidad infantil (figura 1.3). Las cifras indican el cambio porcentual de muertes mensuales de antes de la guerra para menores de cinco años y para el resto de la población. La cifra compara las tasas de mortalidad de refugiados y de PDI con la tasa de mortalidad del país en el año anterior al inicio del conflicto (el año base). Entre los casos relacionados en el cuadro, 60% de los casos se refieren a refugiados, 20% a PDI y 20% a residentes del país. Las tasas de mortalidad fueron más elevadas después del conflicto que antes. En tanto podría haberse esperado que el aumento de la mortalidad de adultos ocurriera debido a la mayor exposición de los adultos al

Figura 1.3
Aumento de las tasas de mortalidad debido a la guerra civil



Fuente: Guha-Sapir y Van Panhuis (2002).

riesgo de morir en combate, pocas de estas muertes de adultos se relacionan directamente con el combate. Una comparación de estos aumentos de la mortalidad con las estimaciones de muertes como resultado directo del combate, revela que la muerte de los combatientes es apenas un componente reflejo del aumento general de la mortalidad. Estas cifras indican que las guerras civiles matan a muchos más civiles después de que el conflicto ha llegado a su fin, que los combatientes que matan durante el conflicto.

En el cuadro 1.2 se compara la base previa al conflicto de tasas de mortalidad entre menores de cinco años con tasas posconflicto para enfermedades y conflictos seleccionados. Las cifras indican las muy altas tasas de mortalidad causadas por enfermedades contagiosas en campos de refugiados y PDI después de la guerra.

Cuadro 1.2

Tasas de mortalidad entre menores de cinco años en campos de refugiados y de personas en desplazamiento interno, conflictos seleccionados

Muestra de población y año	Enfermedad	Porcentaje de muertes	
		Base	Conflicto
PDI en Somalia, 1992	Sarampión	10,1	36,5
	Diarrea	20,0	39,0
Refugiados kurdos en Irak, 1991	Diarrea	22,9	74,0
Refugiados sudaneses en norte de Uganda, 1994	Meningitis	0,6	0,2
Refugiados rwandeses en Zaire, 1994	Diarrea	20,0	87,0
Refugiados bhutaneses en Nepal, 1992-93	Infecciones respiratorias	26,2	41,4
	Diarrea	22,9	22,9
Residentes en el oriente de la Rep. Democrática del Congo, 2000	Malaria	15,5	26,0
	Diarrea	20,0	11,0

Fuente: Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres (2001).

Trascendiendo la mortalidad, unas medidas de resumen útiles son los años de expectativa de vida ajustados a incapacidad y los años reales de vida ajustados a incapacidad (AVAI), compilados por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Estas medidas tienen en cuenta tanto los años de vida perdidos a causa de enfermedad y heridas, como los años de vida saludable perdidos por causa de incapacidad prolongada. Ghobarah, Huth y Russett (2003) llegan a la conclusión que las guerras civiles reducen significativamente estas medidas de agregación del desempeño de la salud nacional. Los investigadores acuden a información sobre las 23 enfermedades más importantes por categorías de la población diferenciada por género y cinco grupos diferentes de edad. Los investigadores determinan importantes efectos de la guerra

civil en el aumento de la incidencia posconflicto de muerte e incapacidad causadas por enfermedades contagiosas y condiciones particulares entre diferentes subgrupos de población. A manera de ejemplo, en 1999 la OMS (2000) calculó que 8,44 millones de AVAI se perdieron como efecto directo de todas las guerras que se sucedían en ese momento. Sin embargo, en ese mismo año, otros 8,01 millones de AVAI se perdieron como consecuencia de guerras civiles que habían terminado entre 1991 y 1997, pero habían aumentado la incidencia de enfermedades contagiosas persistentes. Luego, el efecto de legado sobre AVAI de las guerras civiles fue aproximadamente tan grande como el efecto durante el conflicto (Ghobarah, Huth y Russett, 2003).

¿Por qué son tan persistentes estos efectos de las guerras civiles sobre la salud? Afectan a la gente por medio de dos grandes canales, a saber (Ghobarah, Huth y Russett, 2003):

- *Canal 1: “retroceso técnico”, es decir, cambios en las condiciones de vida que hacen más difícil mantenerse saludable.* Las guerras civiles aumentan la exposición de la población civil a condiciones que incrementan el riesgo de enfermedad, lesiones y muerte.
- *Canal 2: el gobierno cuenta con menos dinero en el presupuesto para gastar en salud pública.* Las guerras civiles producen consecuencias negativas para la salud más prolongadas reduciendo el fondo común de recursos financieros para gastos en el sistema de atención de la salud.

En el cuadro 1.3 se hace un resumen de la forma como cada uno de estos canales afectan las condiciones de salubridad durante y después de la guerra civil.

Ghobarah, Huth y Russett (2003) llegan a la conclusión que las enfermedades contagiosas son la causa más importante de las muertes indirectas que produce la guerra civil. De éstas, la malaria es la más importante, y la evidencia indica que la malaria afecta a todos los grupos de edad menores de 60 años.

Como en la actualidad el sida es una causa tan común de muerte, analizamos en mayor detalle la relación entre guerra civil y VIH/sida. Comúnmente, los reclutas del ejército son hombres jóvenes, sexualmente activos y solteros. El personal militar muestra una tendencia a elevadas tasas de enfermedades de transmisión sexual (ETS), entre ellas el VIH: las estimaciones indican que las tasas entre el personal militar son de dos a cinco veces más altas que entre la población en general, aun en tiempo de paz. Cuando el personal militar está acantonado lejos de casa, los controles sociales relacionados con tener relaciones sociales son menores y es probable que el riesgo de contagio del VIH sea mayor. La prostitución en los alrededores de las bases militares también aumenta la propagación del contagio. Además, en tiempos de guerra el riesgo de contraer el VIH u otras ETS puede parecer bajo en relación con el riesgo de muerte en combate.

Cuadro 1.3
Efectos de la guerra civil en la salud pública

Tiempo	Canal 1: Retroceso técnico	Canal 2: Reducción del presupuesto
Durante la guerra civil	<p>Las guerras civiles destruyen la infraestructura necesaria para mantener los programas de atención a la salud.</p> <p>Las guerras civiles desplazan a un gran número de personas, ya sea internamente o en calidad de refugiados. Es probable que las enfermedades epidémicas surjan como resultado del hacinamiento, agua de mala calidad y saneamiento inadecuado en campos de refugiados, mientras la desnutrición y la tensión nerviosa comprometen los sistemas inmunológicos de las personas.</p>	<p>Las guerras civiles reducen el crecimiento económico y desvían el gasto público de la atención a la salud a las necesidades militares.</p>
Después de la guerra civil	<p>Las guerras civiles reducen el uso eficiente de los recursos asignados a la salud pública, y estas reducciones de eficiencia se expanden hasta el periodo de posguerra civil. Más aún, regularmente los refugiados y las personas en situación de desplazamiento interno no regresan a sus lugares de origen una vez terminada la guerra, sino que permanecen durante años en campos provisionales. La población continúa estando expuesta a condiciones que aumentan los riesgos de infecciones.</p>	<p>El legado económico de la guerra civil es reducir el nivel de ingreso durante un período bastante prolongado, lo que restringe todas las formas de gasto público. Además, comúnmente los gobiernos posconflicto mantienen niveles mucho más elevados de gasto militar que antes del conflicto, de manera que el gasto en la atención a la salud continúa siendo acorde a la menor prioridad que habría tenido de otra forma.</p>

Fuente: Ghobarah, Huth y Russett (2003).

Se dispone de algunas cifras sobre incidencia del VIH en el ejército (cuadro 1.4). No se dispone de cifras confiables para las fuerzas rebeldes, pero es probable que sean por lo menos tan altas como las cifras correspondientes a las fuerzas armadas regulares. Según concluyen otros estudios, el nivel de militarización aumenta la incidencia del VIH. Un estudio determina que reducir a la mitad el número de efectivos de las fuerzas armadas se asocia con una reducción equivalente a una cuarta parte de la tasa de seroprevalencia entre adultos de bajo riesgo (Over, 2003). Sin embargo, el VIH no se propaga únicamente a través del acto sexual consentido, sino también por medio de la violencia de género. Los soldados regulares y los rebeldes obligan a las mujeres a prestarles favores sexuales a cambio de “protección”. Asimismo, durante la guerra aumenta la incidencia de violación, a veces de manera dramática, siendo las más vulnerables las mujeres y niñas refugiadas y desplazadas. Carballo y Solby (2001)

calculan que más de 200.000 mujeres refugiadas fueron violadas durante la guerra de Rwanda.

Cuadro 1.4
Prevalencia del VIH en el ejército, países y años seleccionados
Porcentaje

País y año	Prevalencia del VIH
Angola	40,0-60,0
Camboya (1996)	6,5
Rep. Democrática del Congo	40,0-60,0
Sierra Leona (1998)	61,0
Uganda (1995-1996)	27,1

Fuente: Elbe (2002); Banco Mundial (1997).

Por largo tiempo las enfermedades se han utilizado como armas de guerra y el sida no es la excepción. Soldados infectados de VIH hicieron uso masivo de la violación como una herramienta sistemática de combate en los conflictos de Liberia, Mozambique, Rwanda y Sierra Leona. Según Elbe (2002, p. 168): “Existen testimonios documentales de mujeres supervivientes a la violación en Rwanda en el sentido que la transmisión del VIH fue un acto deliberado. Según algunos relatos, hombres Hutu VIH-positivos decían a las mujeres que violaban que con el tiempo sufrirían una muerte terrible por causa del sida... supuestamente algunos de los violadores decían: ‘no la vamos a matar. Le vamos a dar algo peor. Tendrá una muerte lenta’”.

Después de la guerra, el reintegro a la sociedad civil de los excombatientes plantea un grave problema debido a sus comparativamente elevados niveles de prevalencia del VIH (Carballo y Solby, 2001). Por ejemplo, un estudio sobre la desmovilización masiva de las tropas de Uganda reveló devastadores resultados para las zonas rurales hacia donde se retiraron los soldados VIH-positivos a quienes les dieron la baja del ejército. Cerca de 50.000 soldados de las Fuerzas Populares de Defensa de Uganda habían sido desmovilizados. A muchos de los soldados con sida se les dio la baja con anticipación y fueron devueltos a sus lugares de origen, siendo el sida el principal criterio para su desmovilización. Sin embargo, no se emprendió ningún trabajo de asesoría para enseñar a estos soldados a evitar un comportamiento arriesgado conforme se reintegraban a la sociedad civil.

La destrucción de la infraestructura social y física durante tiempos de guerra significa también un aporte a la propagación del VIH (véase recuadro 1.3). El sistema de salud tiene menor probabilidad de detectar las enfermedades asociadas con el contagio del VIH/sida o de examinar los suministros de sangre. La guerra también destruye el sistema de educación, lo cual dificulta todavía más la enseñanza de medidas preventivas. Por último, en casi todas las situaciones de guerra o de posconflicto, las

mujeres no tienen opción diferente a amamantar a sus bebés, aumentando así el riesgo de contagiar a la siguiente generación (Machel, 2000).

Recuadro 1.3 Angola

“Las tasas de mortalidad materna e infantil son las peores de África, y en 1998 se calculaban en 1.854/100.000 y 166/1.000 nacimientos vivos, respectivamente. La tasa calculada de incidencia nacional de anticoncepción es muy baja (3%), y sólo 19% de las mujeres tienen partos asistidos. Se sabe que las mujeres PDI están en mayor riesgo de morir por causas asociadas con el embarazo debido a la falta de acceso a los servicios de salud y por vivir en condiciones difíciles de tensión. Un estudio realizado en 1999 por Unfpa y las entidades ejecutoras con 710 hombres y mujeres en campos de PDI y zonas periurbanas de Matala, Chibia, Lubango, Lobito, Baia Farta y Benghela indicaba que (1) la atención a las mujeres embarazadas era muy deficiente; (2) hombres y mujeres no sabían mucho acerca de espaciamiento de nacimientos o de cuestiones de sexualidad; (3) escaso uso de métodos de planificación familiar; (4) escaso conocimiento sobre ETS/sida; y (5) una expectativa generalizada de una familia numerosa. Respecto de la pregunta sobre relaciones sexuales forzadas, 19% de las mujeres informaron tener conocimiento sobre mujeres obligadas a tener relaciones sexuales”. (ONU, 1999, pp. 42, 50).

Daño psicológico de la guerra civil. La investigación cuantitativa sobre el efecto de la guerra civil en la mortalidad es sencilla porque la mortalidad es fácil de medir. En el otro extremo del espectro de la mensurabilidad se sitúa el daño psicológico que hace la guerra civil. Comúnmente, los servicios de salud mental son muy deficientes durante situaciones de conflicto y de posconflicto y, por tanto, la evidencia es mucho más fragmentaria; sin embargo, y este hecho no sorprende de manera alguna, la evidencia disponible señala que los efectos psicológicos de la guerra civil son grandes y muy persistentes (véase recuadro 1.4).

Los sobrevivientes de la guerra civil han perdido miembros de su familia, amigos, medios de vida e identidad. Muchos de ellos viven ahora en campos de refugiados. Esta experiencia de trauma experimentada en gran escala tiene consecuencias psicológicas: “La exposición cercana a la brutalidad y el subsiguiente desplazamiento y desorden civil, deja a las personas psicológicamente marcadas y destruida la intrincada red de interacción social” (McDonald, 2002, p. 4). La experiencia del trauma continúa después de la guerra. Además, vivir en un campo de refugiados o en asentamiento transitorio puede constituir una “segunda herida”. La mayoría de las personas experimentarán problemas de salud mental de bajo grado aunque de larga duración (McDonald, 2002).

Recuadro 1.4 Trauma psicológico

Bosnia

“Se calcula que la reciente guerra en Bosnia-Herzegovina causó más de 250.000 muertes, creó más de dos millones de refugiados y personas en desplazamiento interno e hirió a 200.000 personas en Bosnia-Herzegovina solamente. Estudios epidemiológicos recientes indican que la morbilidad psiquiátrica asociada con la violencia masiva en las poblaciones de civiles y refugiados es elevada cuando se compara con comunidades no traumatizadas... Informes clínicos sobre refugiados bosnios en tratamiento indican tasas de síntomas de depresión que fluctúan entre 14% y 21% y tasas de síntomas de trastornos de estrés postraumático (TEPT) que fluctúan entre 18% y 53%”.

Camboya

“Aproximadamente 68% de los refugiados camboyanos que viven en la frontera con Tailandia mostraron síntomas de depresión profunda y 37% mostraron síntomas asociados con el diagnóstico de trastornos de estrés postraumático (TEPT). Estos resultados ya los habían previsto estudios clínicos de refugiados camboyanos en los Estados Unidos, que indicaban elevadas tasas de depresión y TEPT”.

Sierra Leona

“Un empleado de ‘Médicos sin Fronteras’... en Sierra Leona aseguró que los severos ‘problemas psicosociales ... pueden en últimas amenazar las perspectivas de una estabilidad prolongada de la sociedad’. Mientras tanto, un Llamado Interagencia por la región CIS asegura que el trauma psicológico es ‘profundo’ y ‘probablemente producirá consecuencias psicológicas irreversibles’”.

Fuente: Bosnia y Camboya: Mollica y otros (1999, p. 38); Sierra Leona: McDonald (2002, p.6).

Durante el período inmediatamente posterior al desplazamiento, el temor a la violencia es elevado, como lo son las tasas de mortalidad y de morbilidad. Estos rasgos característicos, aunados a tener que vivir en campos, aumentan el desarrollo de un sentido prevaleciente de desesperanza que aumenta la experiencia traumática. Los traumas son de dos tipos, traumas de un solo evento y traumas permanentes. La vida en un campo de refugiados es un trauma permanente (McDonald, 2002). Condiciones clínicas, como depresión y esquizofrenia, se relacionan con la muerte prematura en las poblaciones de refugiados.

Ghobarah, Huth y Russett (2003) encuentran un efecto indirecto de las guerras civiles en los suicidios de mujeres en edad fértil. Es probable que este hecho refleje el trauma de la violación. Estudios longitudinales de supervivientes al terror, como los sobrevivientes al Holocausto y los sobrevivientes al régimen de Pol Pot en Camboya,

indican la existencia de una transmisión intergeneracional del trauma. “Los efectos del trauma masivo, trágicamente... no terminan con las muertes de los sobrevivientes y pueden continuar en las vidas de sus hijos” (recuadro 1.4).

Minas terrestres. Un legado final de la guerra civil, las minas terrestres, afectan tanto la actividad económica como la salud (la presente sección se basa en ICBL, 2002). Las minas terrestres son, en efecto, un acervo negativo de capital que la sociedad acumula durante el conflicto. Continúan matando y mutilando a la gente mucho después de que el conflicto en sí ha terminado. Para el año 2001, la Campaña Internacional para Prohibir las Minas Terrestres (ICBL, por sus iniciales en inglés) registró 7.987 víctimas de minas terrestres en 70 países, de las cuales cerca de 70% eran civiles; sin embargo, y dado que la información es incompleta, la campaña calcula que es más probable que el número total esté entre 15.000 y 20.000 víctimas. En comparación con años anteriores, cuando el número de víctimas se calculó en cerca de 26.000 al año, se trata de una considerable mejoría. La disminución del número de víctimas de minas terrestres se debe a la prohibición internacional de 1997 de minas antipersonales, la cual tuvo como resultado la destrucción de las existencias así como una drástica reducción de la producción y comercio de minas terrestres. Además, las operaciones de barrido de minas han resultado ser muy exitosas para detectar y destruir minas en muchos países. Sin embargo y como lo demuestra el ejemplo de Camboya (*véase* recuadro 1.5), las minas terrestres continúan perturbando gravemente las actividades diarias normales y, en consecuencia, constituyen un grave obstáculo a la recuperación económica y social.

CONCLUSIÓN

En el presente capítulo se ha puesto el énfasis únicamente en los efectos de la guerra civil dentro del país afectado y se ha demostrado claramente que la mayor carga de sufrimiento que inflinge la guerra civil la han soportado los no combatientes quienes, comúnmente, no tienen injerencia alguna en la decisión de iniciar un conflicto o de resolverlo.

Durante la guerra, las pérdidas de ingresos son grandes y las tasas de mortalidad y morbilidad registran elevados incrementos. Aun si a una guerra se la considera una inversión costosa a favor de un desarrollo social posterior, los costos durante el conflicto son generalmente tan elevados que el desarrollo posconflicto tendría que ser sustancial para que los beneficios subsiguientes compensaran estos costos. Si embargo, usualmente los efectos del legado de la guerra civil son tan negativos, que razonablemente no se pueden considerar como desarrollo social. Muchos de los costos de la guerra siguen acumulándose mucho tiempo después de que ha concluido. Por ejem-

Recuadro 1.5 Minas terrestres: un amargo legado para los camboyanos

Camboya es uno de los países más fuertemente contaminados con minas terrestres y pertrechos sin explotar. Si bien los combates reales terminaron en 1991, hace más de diez años, más de dos personas en promedio mueren cada día o quedan heridas en este país por causa de las minas terrestres. Aun cuando entre 1992 y 2001 se limpiaron 166 millones de metros cuadrados del territorio y se encontraron y destruyeron 313.586 minas antipersonales en total, en todas las 24 provincias del país todavía existen zonas contaminadas por minas y PSX. En 2001, 6.422 poblados, o 46% de todos los poblados de Camboya, tenían zonas contaminadas con minas y/o PSX. La contaminación de minas y PSX impide el acceso a los hogares, a las tierras agrícolas, tierras de pastoreo, fuentes de agua, bosques, escuelas, represas, canales, mercados, actividades comerciales, centros de salud, pagodas, puentes y poblados vecinos. Por tanto, la amenaza de los PSX y las minas impide la movilidad, la seguridad, la actividad económica y el desarrollo en varias provincias, en especial en el norte y el noroeste. Con más del 80% de la población del país localizada en las zonas rurales, y con 40% de esta población viviendo debajo del umbral de la pobreza, los programas de limpieza de minas continúan ocupando un primer lugar en las prioridades de la política de reducción de la pobreza en Camboya. Informes oficiales señalan que 173 personas resultaron muertas y 64 fueron heridas en incidentes con minas o PSX durante 2001. La proporción de víctimas civiles fue de cerca de 92%, con los menores en mayor riesgo (232, o 28%, de las víctimas fueron menores). La limpieza de minas, la atención médica a los heridos e incapacitados, y la prestación de programas de prevención sobre minas significan una pesada carga para el gasto público de Camboya.

Fuente: ICBL (2002).

plo, el país tiende a quedar atrapado en elevados y persistentes niveles de gasto militar, continúa la fuga de capitales al exterior a una tasa inusualmente elevada, y el país confronta una incidencia mucho más elevada de enfermedades contagiosas. Hasta las políticas económicas, las instituciones políticas y la libertad política parecen deteriorarse. De ahí que la mayoría de las guerras civiles modernas no se parezcan ni remotamente a la guerra civil de los Estados Unidos del siglo XIX que puso fin a la esclavitud. Claro está que siempre es posible encontrar algunas guerras civiles de la modernidad que razonablemente hayan servido de acicate al progreso social, pero con toda seguridad esas guerras son la excepción. En promedio, la guerra civil moderna nunca ha sido una fuerza útil al cambio social; por el contrario, ha sido desarrollo en orden inverso.

Capítulo 2

¿DEJAMOS QUE RESUELVAN ENTRE ELLOS EL CONFLICTO?

El capítulo 1 señaló que la guerra civil es desarrollo en orden inverso para los países directamente afectados; en consecuencia, impedir la guerra civil es importante para aquellos a quienes les preocupa el desarrollo de los países de ingreso bajo. Sin embargo, el grupo de los interesados en la acción para evitar la guerra es mucho mayor, porque la guerra civil tiene efectos secundarios tanto para los países vecinos como para toda la comunidad internacional. El presente capítulo analiza en primera instancia los efectos en los países vecinos para luego volcar su atención en los efectos globales.

EFFECTOS DE LA GUERRA CIVIL EN LOS PAÍSES VECINOS

Los países pacíficos adyacentes a países involucrados en guerra civil sufren de efectos directos y prolongados causados por las guerras civiles de sus vecinos.

Efectos económicos secundarios

Las guerras civiles no solamente son costosas para los países donde se libran, sino para toda la región. Usualmente, los países vecinos se ven obligados a dar asilo a muchos refugiados, porque las víctimas de la guerra generalmente no disponen de los medios para viajar a países alejados de su país natal y, de todas maneras, llegan a pie. Por ejemplo, la carga que para Pakistán significa acoger a más de dos millones de refugiados procedentes de Afganistán es considerable. Sin embargo, esta carga directa probablemente no es el efecto económico secundario regional más importante. Otros efectos se registran en el presupuesto militar, los costos de transporte y la reputación de la región respecto de los inversionistas.

Una forma importante a través de la cual la guerra civil afecta a los vecinos es mediante las carreras armamentistas regionales (*véase* el recuadro 2.1). En respuesta al riesgo de una guerra civil, como una vez comenzada, un gobierno tiende a aumentar abruptamente su gasto militar, por lo general en cerca de dos puntos porcentuales de su PIB. Lamentablemente, una de las influencias más poderosas en el nivel del

gasto militar que escoge un gobierno es el mismo gasto que sus vecinos han escogido (Collier y Hoeffler, 2002d). En parte, esto puede deberse a una amenaza percibida, y en parte, a la fijación de normas y la emulación y rivalidades de los altos mandos militares. En promedio, si la guerra civil lleva a un gobierno (comparando con dos vecinos) a aumentar su gasto militar en dos puntos porcentuales del PIB, para cuando la carrera armamentista ha recuperado su equilibrio, los países vecinos habrán aumentado cada uno su gasto militar en cerca de 0,7 puntos porcentuales.

Recuadro 2.1 Las carreras armamentistas regionales

Un estudio reciente intenta hacer una modelación del nivel de gasto militar que los gobiernos determinan como participación del PIB. En promedio, los gobiernos dedican 3,4 puntos porcentuales del PIB al ejército, pero este promedio varía ampliamente y de manera predecible. El mayor incremento sucede si un país está involucrado en guerra internacional, cuando el gasto aumenta en 2,5 puntos porcentuales. La guerra civil aumenta el gasto casi en la misma proporción, en 1,8 puntos porcentuales, es decir, el presupuesto militar aumenta en 50%. El riesgo de guerra también es importante. Cada 10,0 puntos porcentuales sobre el riesgo de guerra aumentan el gasto militar en 0,4 puntos porcentuales. Ambos, la historia pasada de guerra internacional y el gasto militar de los países vecinos son muy significativos. Debido a estos efectos sobre los países vecinos, el gasto militar, de hecho, es un mal público regional. Teniendo en cuenta todos estos riesgos, los gobiernos militares todavía gastan más en el ejército, tal vez porque son más susceptibles al cabildeo de los militares. Una ola de democratización, como la ocurrida a comienzos de los años 90, es por tanto un bien público regional. Por último, de manera gradual pero altamente significativa, el final de la Guerra Fría produjo un dividendo de paz, en la medida en que el gasto militar se redujo en cerca de 0,7 puntos porcentuales.

Fuente: Collier y Hoeffler (2002d).

En algunas situaciones, la guerra en un país aumenta directamente el riesgo de guerra en los países vecinos. En el capítulo 3 se analiza la forma en que el suministro de armas en ocasiones ha desbordado las fronteras hacia países vecinos y cómo gobiernos rivales pueden terminar financiando los movimientos rebeldes del otro. Estos aumentos regionales del riesgo de conflicto se ven exacerbados por efectos sobre el gasto militar regional. Una simulación de un incremento regional de diez puntos porcentuales en el riesgo de guerra civil predice que el gasto militar regional terminaría aumentando en cerca de un punto porcentual del PIB después de los efectos de la carrera armamentista.

El gasto militar de los vecinos de un país tiene un efecto negativo en la tasa de crecimiento económico. Por cada 1,0 punto porcentual adicional del PIB que los veci-

nos gastan en el ejército, la tasa de crecimiento se reduce en 0,1 puntos porcentuales¹. Recuérdese que durante y después de una guerra civil, el gobierno directamente afectado aumenta su gasto militar en cerca de dos puntos porcentuales y que este hecho es propenso a desencadenar una carrera armamentista regional que puede persistir mucho después de que el conflicto ha llegado a su fin. Por sí solo, este hecho puede producir una pequeña pero generalizada reducción del crecimiento de todos los países del vecindario.

Algunos estudios han tratado de calcular el efecto global de un conflicto vecino en el crecimiento. Tener a un vecino en guerra reduce la tasa de crecimiento anual en cerca de 0,5 puntos porcentuales². Murdoch y Sandler (2002) demuestran que la guerra civil reduce no solamente la propia tasa de crecimiento del país, sino también el crecimiento de toda una región. Y como la mayoría de los países tienen varios vecinos, tenemos un efecto multiplicador importante del costo económico del conflicto. Recordando que el costo de crecimiento para el país mismo es de cerca de 2,2%, un país con cuatro vecinos tiene la probabilidad de infligir aproximadamente tanto daño económico en sus vecinos durante el conflicto como lo inflige en sí mismo.

Las tasas de crecimiento de los vecinos pueden verse reducidas por varias razones. Además de la carga directa que representa la población refugiada y el efecto en el gasto militar, el intercambio comercial también se ve perturbado, y este es un problema particularmente grave para los países sin salida al mar. Por ejemplo, la guerra de Mozambique duplicó los costos de transporte internacional de Malawi y fue el detonante de una economía en deterioro. De igual manera, la guerra de la República Democrática del Congo cerró la ruta ribereña al mar para la República Centroafricana sin salida al mar. Un efecto adicional es que la totalidad de la región es considerada más riesgosa, un hecho que tiene un efecto negativo en la reputación del país ante los inversionistas.

Efectos sociales secundarios

El efecto más inmediato de la guerra civil en los países vecinos es la llegada de miles de refugiados y sus consecuencias para la población de los países de asilo. En la medida en que los refugiados permanecen en los países de asilo durante períodos prolongados una vez termina la guerra civil, los efectos sociales de la guerra civil en los países de asilo son asimismo persistentes. Entre todos los efectos indirectos prolongados de la guerra civil, ésta causa la mayoría de las muertes en las poblaciones vecinas por medio de enfermedades contagiosas, malaria especialmente. Los flujos

1 Los resultados se encuentran disponibles según se soliciten.

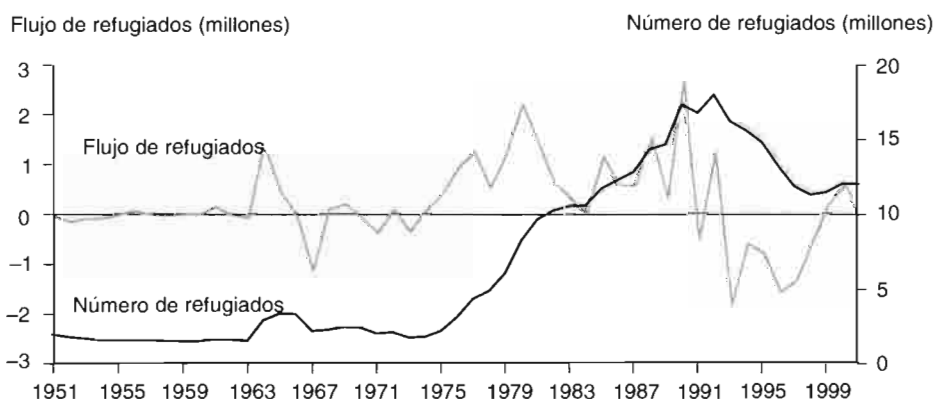
2 Los resultados se encuentran disponibles según se soliciten.

en gran escala de refugiados ponen a la gente en condiciones de hacinamiento en los países de asilo sin acceso a agua potable y alimentos, convirtiendo a los campos de refugiados en un entorno propicio para la propagación de enfermedades contagiosas.

Refugiados y malaria. En los años 50 y 60, se emprendió en el mundo entero una campaña para erradicar la malaria. Para finales de los años 60, estos intentos por controlar la enfermedad se habían desvanecido frente a los problemas internos de los países donde la incidencia de la guerra registraba los mayores niveles. El problema interno más significativo era la guerra civil. La guerra civil ha sido una razón fundamental que sustenta el incremento observado en la incidencia de la malaria. El conflicto afecta la incidencia de la malaria tanto directamente, cuando los refugiados no inmunizados entran en contacto con personas contagiadas cuando huyen atravesando zonas rurales y selváticas para llegar a un país extranjero, como indirectamente, cuando el conflicto perjudica las medidas de control activo (Montalvo y Reynal-Querol, 2002).

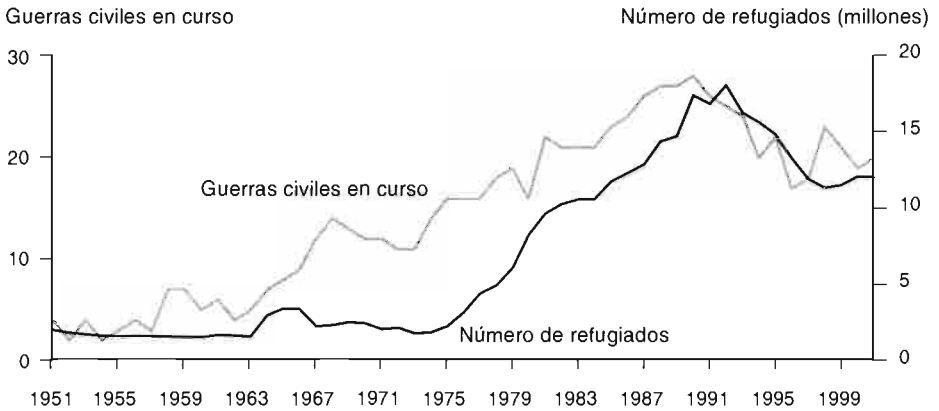
En la figura 2.1 se indica el flujo y número de refugiados. Los refugiados permanecen en los campos durante un período prolongado después del fin de la guerra civil. La figura 2.2 muestra la relación entre el número de refugiados y las guerras civiles en curso.

Figura 2.1
Flujo y número de refugiados, 1951-2002



Fuente: Acnur (2002).

Figura 2.2
Número de refugiados y guerras civiles, 1951-2001



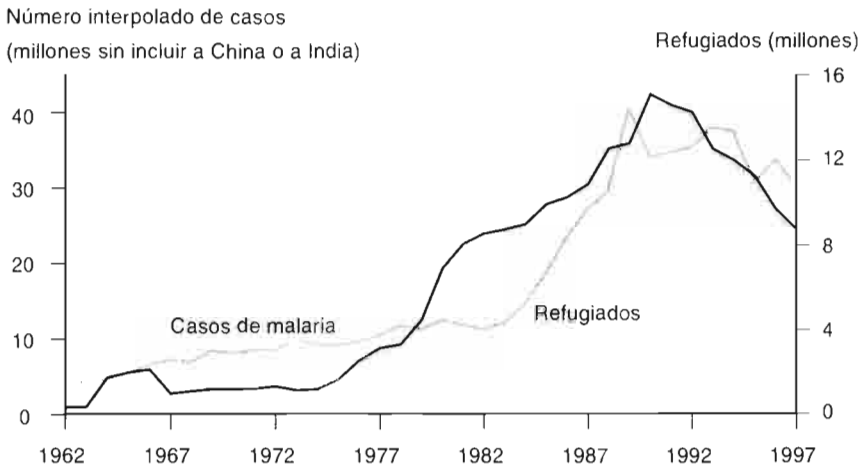
Fuente: Gleditsch y otros (2002); Acnur (2002).

El número de países que reportan casos de malaria varía en el tiempo. En particular, China e India tienen una influencia crucial en el número de casos. China comenzó en 1977 a presentar informes oficiales a la OMS. En un principio, China informó sobre cerca de cuatro millones de casos, pero comenzó a presentarse un rápido decrecimiento. Mientras tanto, India estaba a la cabeza del crecimiento de casos durante el período epidémico de 1974-1977, cuando este país representó cerca del 20% del total de casos de malaria en el mundo. Por esta razón excluimos a China y a India. Un problema adicional de información es África, donde los informes no se presentan con regularidad. En este informe se utilizaron los últimos datos disponibles antes de un período faltante y las primeras cifras disponibles después del reinicio de los informes.

La figura 2.3 muestra las series resultantes para casos de malaria comparadas con el número de refugiados en el mundo entero. Esta elevada correlación indica que el incremento de la incidencia de la malaria se ha visto fuertemente afectado por el aumento de los refugiados de guerra. A mediados de los años 90, en el campo Bonga de refugiados de Etiopía, “la malaria continúa siendo la principal causa obvia de morbilidad, representando el 17% del total de casos... el perfil sugiere la necesidad de una activa campaña de control de malaria en los campos para reducir la morbilidad”. (Guha-Sapir y Forcella, 2001, p. 34).

¿Por qué debería existir una conexión tan fuerte entre refugiados e incidencia de malaria? La guerra produce el desplazamiento de la gente. En general, la situación de anarquía creada por este descontento social y la importancia militar de vías pavimen-

Figura 2.3
Refugiados y casos de malaria, 1962-97



Fuente: Acnur (2002); OMS (1983, 1999).

tadas obligan a la gente a caminar por zonas y bosques desconocidos para evitar las zonas de operaciones militares. Si la guerra civil se prolonga, este movimiento de gentes terminará en la emigración hacia un país vecino en calidad de refugiados de guerra. Potencialmente, los movimientos de población causados por conflictos políticos, las migraciones de poblaciones rurales o los desastres naturales constituyen el principal factor en la transmisión de la malaria (condicional a la dinámica entre el vector, el parásito y el medio ambiente).

Mientras los refugiados avanzan de las ciudades hacia las fronteras, y si el país sufre de malaria endémica, su probabilidad de adquirir el contagio a través del parásito de la malaria aumenta como resultado de su contacto con poblaciones rurales localmente inmunes, y su avance a través de zonas remotas donde el vector continúa predominando. La importancia del contacto con personas inmunes es crucial. El contagio repetido entre personas de zonas rurales endémicas genera una respuesta inmune en el hospedero que controla el contagio. Lo anterior implica que la incidencia de la malaria podría ser supremamente elevada entre las poblaciones rurales a pesar del bajo número de casos reportados.

Si los emigrantes han contraído la malaria, probablemente no se les diagnosticará sino hasta después de su arribo al país anfitrión. En consecuencia, estos casos se registrarán como casos de malaria en el país de asilo. La existencia de muchos inmigrantes contagiados por el parásito de la malaria en el país de asilo aumenta la

transmisión de la malaria a los ciudadanos del país de asilo y el efecto de contagio entre los mismos refugiados. Lo anterior sucederá si el país de asilo tiene el vector, aun cuando puede no ser originalmente endémico en malaria. En general, la concentración de refugiados en campos donde personas inmunes y contagiadas conviven, aumenta el riesgo de transmisión condicional a la existencia del zancudo anofeles.

Investigación basada en datos anuales para 135 países entre 1960 y 1999, examina los efectos de los flujos de refugiados procedentes de países tropicales con guerra civil hacia países tropicales vecinos (Montalvo y Reynal-Querol, 2002). El estudio concluye que por cada 1.000 refugiados, los países de asilo registran 1.406 nuevos casos de malaria. La dimensión de la población refugiada procedente de países tropicales con una guerra civil tiene, por tanto, un impacto significativo en los países de asilo. En consecuencia, prevenir las guerras civiles, particularmente en países tropicales, es importante para controlar la malaria.

El efecto en la malaria de refugiados a causa de la guerra es cualitativamente similar al efecto de otros refugiados, que es más conocido pero cuantitativamente es más importante. Los refugiados que huyen de las sequías y de las hambrunas no tienen un efecto tan significativo en la incidencia de la malaria por dos razones. Primero, el mecanismo mediante el cual se contagian los refugiados que huyen de una guerra es debido a que las guerras civiles obligan a la gente a caminar a través de zonas rurales y selváticas desconocidas para evitar las zonas de operaciones militares, pero la gente desplazada por las hambrunas y las sequías no tiene que evitar las carreteras pavimentadas, de manera que tiene menos probabilidad de estar expuesta al zancudo. Segundo, los refugiados de la guerra permanecen en los campos de asilo por períodos prolongados después del final de la guerra, mientras que una vez las sequías y las hambrunas terminan, los refugiados pueden regresar rápidamente a sus lugares de origen. Montalvo y Reynal-Querol (2002) determinan que los refugiados de sequías, que llegan a países tropicales de asilo, no tienen un efecto significativo en la incidencia de malaria en el país de asilo.

Refugiados y la propagación del VIH/sida. Los refugiados y otras poblaciones desplazadas se encuentran en creciente riesgo de contraer el VIH/sida durante y después del desplazamiento por causa de la pobreza, las perturbaciones de las estructuras familiares y sociales y de los servicios de salud, mayor violencia sexual y mayor vulnerabilidad socioeconómica, en especial entre mujeres y jóvenes. Los datos sobre la prevalencia del VIH en los campos de refugiados son escasos; sin embargo, algunos ejemplos descritos en el recuadro 2.2 señalan el alcance del contagio del VIH en campos de refugiados y en países de asilo. Ghobarah, Huth y Russett (2003) llegan a la conclusión que el efecto más importante de la guerra civil en los países vecinos es causado por el VIH/sida, y que los grupos más afectados son los menores (contagiados

por sus madres) y los adultos jóvenes y de mediana edad. La pérdida promedio de vida saludable para estos grupos fluctúa de cerca de dos años a 10 años.

Recuadro 2.2 Eritrea

“Hay mucha preocupación por el incremento de la propagación del VIH/sida, el cual aumentó de 8 en 1988 a más de 13.500 casos en 2001. Se calcula que aproximadamente 60.000-70.000 ciudadanos de Eritrea se encuentran actualmente contagiados con el VIH, lo cual podría aumentar significativamente... con la desmovilización y mayores desplazamiento a través de las fronteras” (ONU 2002, pp. 10-11). “La epidemia del VIH/sida es, quizás, la amenaza más grave a la salud que Eritrea enfrenta. El reciente conflicto fronterizo con Etiopía (1998-2002) y la sequía recurrente han tenido como resultado movimientos de población en gran escala que incluían el desplazamiento interno, la afluencia de deportados de Etiopía y los retornados del Sudán. Asimismo, la movilización de hombres y mujeres jóvenes a las filas del ejército ha resultado en un entorno social y económico propicio a la propagación del VIH/sida. Entrelazada con estos hechos aparece la violencia contra las mujeres, la violación incluida, así como otros traumas físicos posibles de experimentar en situación de conflicto y desplazamiento” (ONU 2002, p. 27).

Efectos secundarios de la guerra civil

Las guerras civiles se agrupan en regiones particulares. En América Central, en los años 80, hubo varias guerras. En los años 90, hubo varias guerras, por ejemplo, en la zona de los Grandes Lagos de África, en Asia Central y en los Balcanes. Las guerras civiles se agrupan por diversas razones. Es posible que compartan los mismos antecedentes históricos: las guerras de la antigua Yugoslavia en Croacia en 1991, Bosnia en 1992-95, Croacia de nuevo en 1995 y Kosovo en 1998-99, todas compartieron características similares y estuvieron influenciadas por la ideología de la Gran Serbia y la Gran Croacia (Kalyvas y Sambanis, 2003). En las antiguas repúblicas soviéticas, las guerras se agruparon a comienzos de los años 90 alrededor del Cáucaso, aprovechando el capital humano y físico específico a guerra y región (Zürcher, Kohler y Baev, 2002).

Puede ocurrir el contagio directo. Ejemplo de ello son las guerras civiles de la región de los Grandes Lagos de África, en la medida en que las guerras recurrentes de Burundi y Rwanda desbordaron sus fronteras en ambas direcciones y hacia la República Democrática del Congo. Asimismo, esta última provocó intervenciones de Uganda y Zimbabwe. En todas estas guerras, predominó el antagonismo entre los Hutu y los Tutsi (Ngaruko y Njurunziza, 2002; Prunier, 1995). Este conflicto étnico recurrente cruzó las fronteras y se prolongó en el tiempo, siendo la razón de cerca de siete episodios de guerra civil en los dos países. Los países envueltos en guerras

civiles regularmente ofrecen refugio seguro a grupos rebeldes de otros países. Las guerras de Liberia y Sierra Leona cumplieron estos propósitos para los grupos rebeldes de cada uno de estos dos países (Davies y Fofana, 2002).

Los flujos de refugiados causados por las guerras civiles también pueden desestabilizar al país anfitrión. Durante la guerra de los años 90, los rebeldes de Burundi buscaron refugio en los países vecinos de Tanzania y la República Democrática del Congo, reclutando soldados entre la población de refugiados Burundi en Tanzania. Las provincias de la República Democrática del Congo localizadas en la frontera con estos dos países, registraron la mayor incidencia de confrontaciones bélicas y desplazamientos de personas (Ngaruko y Nkurunziza, 2002).

Los efectos económicos secundarios también aumentan el riesgo de guerra civil en países vecinos (*véanse* capítulos 3 y 4).

EFFECTOS DE LA GUERRA CIVIL EN EL ÁMBITO MUNDIAL

La guerra civil no es mala solamente para los vecinos. A los efectos secundarios de la guerra civil se les pueden atribuir con seguridad, en gran parte, tres grandes males sociales que han asolado al mundo durante los últimos 30 años. El costo global de estos males sociales ya ha sido astronómico y demuestra ser muy persistente. Se trata de las drogas duras, del sida y del terrorismo internacional.

La conexión que va de la guerra civil a las drogas duras ocurre tanto por medio de la producción como de la distribución. El cultivo de drogas duras, coca y opio, predominante hoy en día, requiere territorios ajenos al control de cualquier gobierno reconocido. Cuando el territorio se encuentra bajo el control de un gobierno reconocido internacionalmente, por lo general se puede convencer a ese gobierno con eficacia razonable para poner en vigor políticas contra el cultivo de esas drogas. Un subproducto de la guerra civil consiste en que grandes zonas rurales dejan de estar bajo el control del gobierno. En la actualidad, cerca de 95% de la producción mundial de opio se da en países en guerra civil. No solamente la producción se concentra en territorios en guerra civil, sino que los canales de distribución y almacenamiento dependen de la ilegalidad que genera la guerra civil.

En páginas anteriores de este informe se analizó el vínculo entre la guerra civil y la propagación del sida dentro de una nación y una región; sin embargo, el planteamiento de mayor alcance es que el origen de la pandemia global es una consecuencia de una guerra civil en particular. La hipótesis, para la cual se dispone de evidencia creíble, pero que todavía falta comprobar, es que las condiciones de la guerra permitieron que lo que de otra forma habría sido un brote localizado y rutinario, se disparara, saliéndose de control. Aún si se asignara sólo una pequeña probabilidad a que esta explicación sea correcta —digamos 10%— la décima parte del costo mundial de la pandemia del sida debería agregarse al costo mundial calculado de la guerra civil.

La conexión entre guerra civil y terrorismo internacional apenas ha comenzado a ser evidente en los últimos tiempos. La guerra civil ofrece un territorio que ha servido de refugio seguro a los terroristas, y los productos ilegales del conflicto, los diamantes en particular, se utilizan como fuente de rentas y como una reserva de valor.

Guerra civil y producción y tráfico de drogas

En el cuadro 2.1 aparece la producción de opio y coca, desde 1990 hasta 2001, por país. Las figuras 2.4 y 2.5 agrupan esta información, según si los países están en conflicto, en posconflicto o en paz. Como lo indican las figuras, casi toda la producción durante todo el período ha sido en países en conflicto o en posconflicto. Cuando terminó la guerra civil en Perú y se intensificó en Colombia, cambiaron las tendencias de la producción.

Cuadro 2.1
Producción de opio y coca, países y años seleccionados, 1990-2001
(toneladas métricas)

País	1990	1995	2000	2001
<i>Opio</i>				
Afganistán	1.570	2.335	3.276	185 ^a
Colombia		71	88	88
Rep. Dem. Pop. Laos	202	128	167	134
México	62	53	21	71
Myanmar	1.621	1.664	1.087	1.097
Otros países asiáticos	45	78	38	40
Pakistán	150	112	8	5
Tailandia	20	2	6	6
Vietnam	90	9	—	—
Total	3.760	4.452	4.691	1.626
<i>Coca</i>				
Bolivia	77.000	85.000	13.400	20.200
Colombia	45.313	80.931	266.161	236.035
Perú	196.900	83.600	46.258	49.260
Total	319.213	349.531	325.809	305,495

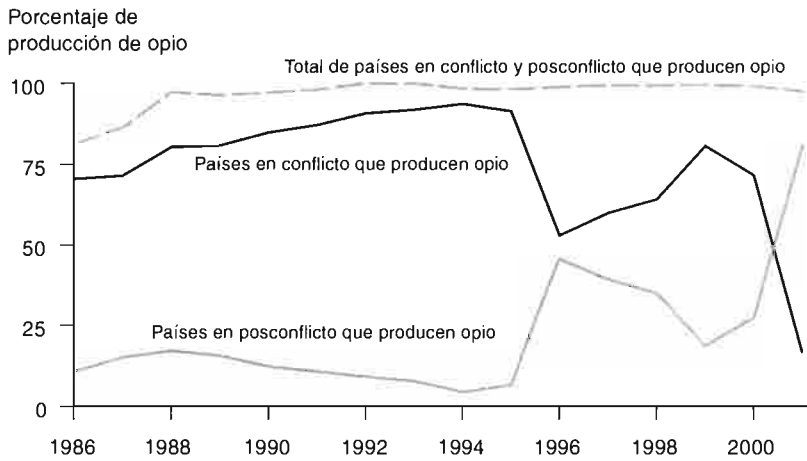
— no disponible

a. Se informó que la producción de opio en Afganistán disminuyó 95% de 2000 a 2001, pero Unodccp (2003) reportó que en 2002 la producción de opio superó los niveles de 2000 (3.422 toneladas métricas).

Fuente: Unodccp (2002).

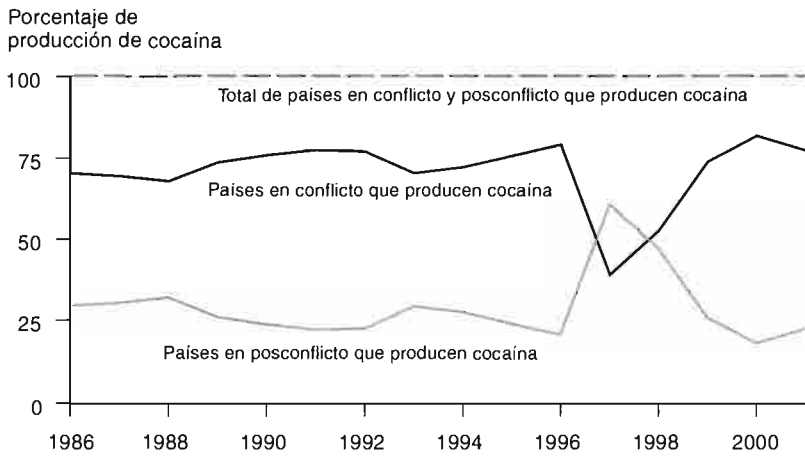
En tanto, durante el conflicto, la producción aumenta abruptamente, no se elimina por completo en situaciones de posconflicto. Lo anterior está de acuerdo con el planteamiento del capítulo 1 sobre la persistencia de la pérdida de capital social y la crimina-

Figura 2.4
Producción de opio, 1986-2001



Fuente: Unodccp (2002); Gleditsch y otros (2002).

Figura 2.5
Producción de cocaína, 1986-2001



Fuente: Unodccp (2002); Gleditsch y otros (2002).

lización de la sociedad. La producción de drogas prevalece durante mucho tiempo después del fin de la guerra civil.

La guerra civil no sólo afecta la producción. Las rutas que los traficantes utilizan desde el país de origen hasta los mercados de Estados Unidos, Australia y Europa, también atraviesan países en conflicto y posconflicto. “Entre 70% y 90% de la heroína que se vende en los mercados europeos (Europa Occidental y Europa Oriental), tradicionalmente se ha traficado a lo largo de la así llamada ‘ruta de los Balcanes’ (Afganistán-República Islámica de Irán-Turquía-países de los Balcanes-Europa Occidental). En los últimos años han surgido indicios sobre el desarrollo de una ruta alterna a través de Asia Central y Rusia” (Unodccp 2002, p. 11).

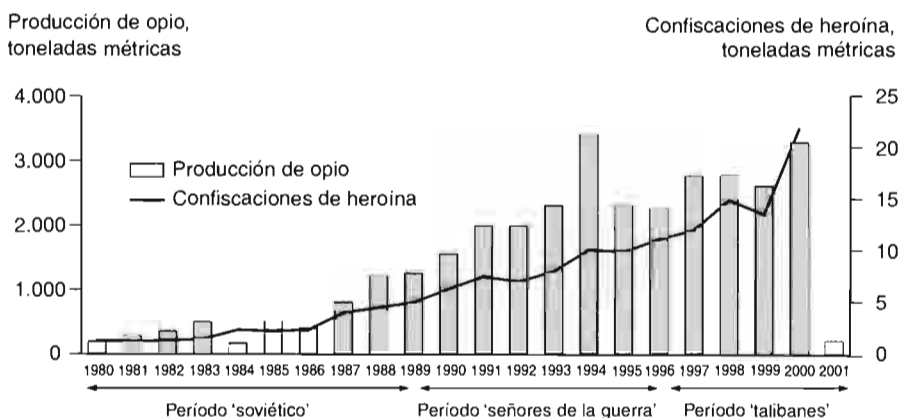
Las organizaciones de narcotraficantes colombianos controlan el suministro mundial de cocaína, cuyo principal destino continúa siendo Norteamérica. África, y en especial los países en conflicto de Suráfrica y África Occidental, sirven cada vez con mayor intensidad de zonas de tránsito para el tráfico de cocaína entre Suramérica y Europa. La producción de drogas duras se concentra en países en guerra civil por dos razones principales. Primero, la guerra civil crea territorios ajenos al control de un gobierno reconocido, en los cuales se puede cultivar la coca. Asimismo origina un entorno en el cual muchas personas tienen un comportamiento oportunista sin ningún costo, porque se debilitan las instituciones normales encargadas del mantenimiento del orden, y no tienen capacidad para controlar las actividades ilícitas. Segundo, durante la guerra civil, se reducen drásticamente las oportunidades económicas convencionales. El delito internacional, del cual la producción y el tráfico de drogas son el mejor ejemplo, provee una escasa instancia de una nueva oportunidad económica.

La producción de drogas afecta al mundo industrializado por medio de dos canales. Primero, la producción de drogas en países en guerra civil está estrechamente ligada a su consumo en los países industrializados. No es raro que las tendencias de producción y consumo sigan el mismo patrón. En la figura 2.6 aparecen las tendencias de la producción de opio en Afganistán y las confiscaciones de heroína en Europa durante el período 1980-2001. El consumo de drogas ilícitas tiene como resultado miles de muertes entre la gente joven de Australia, los Estados Unidos y Europa. Segundo, en el mundo industrializado, el delito está íntimamente ligado a las drogas.

Para las sociedades de los países a donde llega, el suministro de drogas tiene consecuencias sociales que se pueden clasificar en tres grupos: consumo de drogas, delitos relacionados con la droga e, indirectamente, efectos nocivos del consumo (Reuter, 2001). El uso directo de las drogas resulta en dependencia y comportamientos arriesgados, como compartir agujas. El delito relacionado con la droga incluye el quebrantamiento de las leyes que regulan las drogas, además del robo y la violencia. Los efectos indirectos y nocivos del uso de drogas incluyen sobredosis, suicidios, abuso y discordia en el seno familiar, e inadecuada productividad escolar o laboral. Además, el gobierno confronta costos en términos de aplicación de la ley y gastos en salud.

Figura 2.6

Producción de opio en Afganistán y confiscaciones de heroína en Europa, 1980-2001

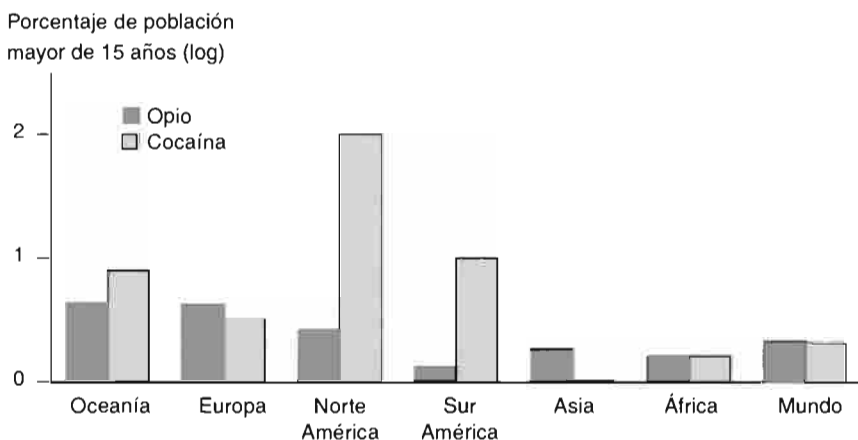


Fuente: Unodccp (2002).

El consumo *per cápita* de las drogas duras registra el mayor puntaje en los países industrializados (figura 2.7, cuadro 2.2). El patrón de consumo por continente refleja la producción. Cruzar el Atlántico resulta costoso y difícil, de modo que el principal mercado para el opio es Asia y Europa. En comparación, Norteamérica es la región con el mayor porcentaje de consumidores de cocaína (Unodccp, 2002).

Figura 2.7

Estimaciones de uso anual de opiato y cocaína a finales de los años 90



Fuente: Unodccp (2002).

Cuadro 2.2
 Estimaciones de incidencia de uso de opiatos y cocaína,
 países industrializados y años seleccionados
 (porcentaje de la población mayor de 15 años)

País y año	Uso de opiatos	Uso de cocaína
Australia (1998)	0,8	1,4
Bélgica (1998-2000)	0,2	0,8
Francia (1999)	0,4	0,2
Alemania (2000)	0,2	0,9
Italia (1998)	0,6	—
Italia (1998-1999)	0,6	0,8
Nueva Zelanda (1999)	0,7	0,4
España (1998-1999)	0,4	1,5
Reino Unido (2000)	0,6	1,7
Estados Unidos (2000)	0,5	2,6

— no disponible

Fuente: Unodccp (2002).

Goldstein (1995) propone tres modelos para explicar la conexión entre droga y delito. Primero, la conexión psicofarmacológica plantea que el delito está ligado a los efectos psicofarmacológicos de ciertas drogas. El segundo modelo, el vínculo compulsivo-económico, aduce que los consumidores de droga cometen delitos para conseguir dinero para comprar drogas. El tercer modelo, el vínculo de violencia sistemática, sostiene que el delito entre los consumidores de drogas ilícitas está vinculado con el mercado de las drogas.

Es escasa la evidencia que respalde la existencia de una conexión psicofarmacológica. La literatura abunda en evidencias que respaldan la segunda explicación sobre la relación entre drogas y delito, el vínculo compulsivo-económico. Estudios estadísticos indican que la tasa de consumo de drogas ilícitas es mucho más elevada entre personas que han estado en contacto con el sistema de justicia penal que entre la población en general (Casavant y Collin, 2001). Son escasos los datos sobre delitos relacionados con las drogas. La Oficina de Justicia y Estadística de los Estados Unidos (2002) concluye que, en 1997, 73% de los presos federales y 83% de los presos estatales reportaron un consumo previo de drogas. El tercer modelo sugiere que la relación entre drogas y delito atraviesa el mercado de distribución de drogas ilícitas. La violencia hace parte de este mercado, primordialmente porque el mercado de las drogas no permite ninguna vía legal para obtener justicia cuando se violan las reglas. Según Casavant y Collin (2001, p.14), “En el mundo de las drogas, el delito se debe frecuentemente a rivalidades entre individuos que tratan de monopolizar el mercado. Esta violencia puede involucrar a varios actores —entre ellos traficantes, importadores, comerciantes o distribuidores— y su finalidad puede ser la de controlar territorios,

como un vecindario, una calle o una escuela. Después, a la violencia se la utiliza como una estrategia de gestión organizativa”.

La anterior evidencia nos da una idea del impacto de las drogas en el delito. La elevada proporción de convictos consumidores de drogas, indica el potencial que existe para reducir el delito en el mundo industrializado si las drogas ilícitas se pudieran conseguir con facilidad.

Guerra civil como explicación de los orígenes de la pandemia del sida

Investigación epidemiológica sobre la propagación del VIH/sida indica que la propagación inicial del VIH se relaciona estrechamente con la guerra de Uganda de 1979. Smallman-Raynor y Cliff (1991, p. 78), geógrafos de la Universidad de Cambridge, llegan a la conclusión de que “el aparente patrón geográfico del sida clínico en Uganda refleja en parte la propagación del VIH asociada con la guerra civil durante los primeros seis años del período después de Amin”. Por medio del análisis de regresión, los investigadores determinan una correlación positiva y significativa entre la propagación del contagio del VIH en los años 80 y 90 y los patrones étnicos de reclutamiento al Ejército de Liberación Nacional de Uganda. Su investigación respalda la siguiente hipótesis: en 1979, a lo largo de las fronteras de Tanzania y Uganda se registraron muchas violaciones. Aunque el VIH estaba en esta zona, antes de 1979 el contagio era esporádico y todavía no había una epidemia. Sin embargo, debido a las continuas violaciones, promiscuidad y desplazamiento durante y después de la guerra, el VIH comenzó a convertirse en un contagio epidémico. La propagación del sida desde el sur hasta el norte de Uganda mostró la misma ruta que siguieron los soldados de Idi Amin en 1979 después de la guerra.

Guerra civil y terrorismo internacional

La conexión entre la guerra civil y Al Qaeda está bien determinada. Pese a que los principales activistas de la organización no eran afganos, optaron por radicarse en Afganistán porque este país les permitía un territorio ajeno al control de un gobierno reconocido y controlado por los talibanes, una exitosa organización rebelde de reciente conformación. En casi todas las sociedades, el terrorismo internacional en pequeña escala puede ocultarse y sobrevivir. Cuando se la compara con otras organizaciones terroristas, lo que caracteriza a Al Qaeda es su magnitud. La gran escala de las operaciones de Al Qaeda, como campos de entrenamiento para miles de reclutas, habría sido inviable si no se realizara en un territorio ajeno al control de un gobierno reconocido. De ahí que los refugios seguros que produce la guerra civil no sean sólo convenientes para el terrorismo mundial en gran escala, sino que existe la probabilidad de que sean esenciales. La guerra civil generalizada brinda a estas organizaciones una

opción de ubicación y reubicación. Por ejemplo, se ha especulado que Al Qaeda podría reubicarse en Somalia, otro territorio en guerra civil sin gobierno reconocido.

Se dispone de evidencia que indica que Al Qaeda adquirió rentas considerables del tráfico de los diamantes del conflicto de África Occidental (Farra, 2002). Asimismo, evidencia más reciente señala que en respuesta a un mayor escrutinio del sistema bancario internacional, la organización ha convertido sus activos en diamantes del conflicto.

Al igual que con el sida, no hace falta plantear que, en ausencia de la guerra civil, el terrorismo internacional a gran escala habría sido imposible. Se dispone de evidencia suficiente para inferir con razón que la guerra civil facilita este tipo de terrorismo. Si atribuimos a la guerra civil sólo el 10% de los factores concurrentes a los ataques del 11 de septiembre de 2001, el costo continúa siendo enorme. Según cálculos del Banco Mundial, como resultado del 11 de septiembre, el PIB mundial es aproximadamente 0,8% inferior hoy en día a lo que habría sido (Banco Mundial, 2002a) y que diez millones de personas han engrosado las filas de la pobreza en el mundo entero como consecuencia de este hecho.

CONCLUSIÓN

Algunas veces la comunidad internacional demuestra una impaciencia comprensible con la guerra civil, asumiendo una actitud de “ese-no-es-nuestro-problema” y señalando que a los involucrados se les debería dejar que ellos mismos resuelvan el conflicto. En el presente capítulo se ha tratado de mostrar las razones por las cuales una actitud como esta es errónea. Muchos de los costos de la guerra civil, en verdad tal vez casi todos, se acumulan fuera del país afectado. Se puede presumir que los participantes activos en el conflicto hacen caso omiso de estos costos, ya que ni tienen que cubrirlos ni mucho menos son conscientes de ellos.

Se podría considerar a los costos de la guerra como que conforman tres efectos residuales ajenos a los efectos directos sobre los combatientes. El efecto residual interno, analizado en el capítulo 1, es el efecto sobre la población civil: la pérdida de ingreso y el grave deterioro de la salud. Muchas de las pérdidas se acumulan después de que el conflicto ha llegado a su fin, de manera que aun si a los participantes activos les preocuparan los efectos sobre los civiles, es probable que no sean conscientes de esos efectos. El segundo efecto residual, analizado en la primera sección del presente capítulo, sucede en todo el vecindario. Los costos económicos del conflicto que ocurren en otros lugares de la región pueden ser aproximadamente tan elevados como los costos que suceden en el país; asimismo, se producen graves efectos secundarios en salud, sobre todo a través de los refugiados. El efecto residual externo son los costos globales. En los últimos 30 años, la guerra civil ha facilitado tres devastadoras con-

mociones sociales. No hemos intentado cuantificar los costos de estas conmociones, pero es obvio que son enormes.

Este informe no intenta hacer hincapié o inflar la importancia de la guerra civil entre los problemas del mundo. Más bien intenta plantear una opinión más simple en el sentido que las decisiones sobre estos conflictos no deberían dejarse simplemente a los participantes. Estos últimos cargan con una proporción tan pequeña de los costos de sus acciones que sistemáticamente se permitirán la guerra civil mucho más allá de su probable valor social.

PARTE II

¿CUÁL ES EL MÓVIL DE LA GUERRA CIVIL?

En la parte I se mostró que la guerra civil es un obstáculo mayúsculo al desarrollo y tiene efectos secundarios que la convierten en un problema de preocupación mundial. Ahora se centra la atención en tratar de determinar el móvil de la guerra civil. El tema de la parte III de este informe cumple una importante función en la formulación de respuestas de política, que ayudará a comprender los factores que hacen más o menos probable a la guerra civil.

El capítulo 3 indaga en las razones que hacen que un país sea más o menos propenso a la guerra civil, considerando tanto el riesgo de que se desencadenará una guerra como los factores que muestran una tendencia a respaldarla una vez se ha iniciado. Si bien la guerra civil tiene un elevado componente político, algunos de los factores más importantes que afectan la propensión al conflicto resultan estar estrechamente ligados con el desarrollo económico: los riesgos son mucho más elevados para los más pobres de todos los países. Es más, lejos de que la guerra resuelva la lucha política, los países están expuestos al riesgo de caer en una trampa de conflicto, en la cual una guerra civil muestra una tendencia a producir otra guerra. En un intento por entender qué ha determinado la incidencia global del conflicto y cómo se podría cambiar, el capítulo 4 amplía este análisis al ámbito mundial. En los anexos 1 y 2, respectivamente, se incluyen las principales técnicas estadísticas que utilizamos, así como una bibliografía escogida de la extensa literatura disponible sobre el tema.

Capítulo 3

¿QUÉ HACE A UN PAÍS PROPENSO A LA GUERRA CIVIL?

En parte, las circunstancias que explican el recurso inicial a la violencia organizada en gran escala y, en parte, las fuerzas que surgen una vez comienza la violencia y que tienden a perpetuarla, son el móvil de la guerra civil. Nos referimos tanto a las circunstancias iniciales como a las causas raizales y a las fuerzas de perpetuación como 'la trampa del conflicto'.

La mayoría de la gente cree que ya conoce las causas raizales de la guerra civil. Quienes se encuentran en la derecha política se inclinan por pensar que las causas de la guerra son los odios étnicos y religiosos de vieja data; la gente del centro político opta por suponer que se debe a una ausencia de democracia y que la violencia ocurre cuando no existen oportunidades para la resolución pacífica de las controversias políticas; y los que están en la izquierda política gravitan en la suposición de que su origen sean las desigualdades económicas o a un legado profundamente arraigado de colonialismo. Ninguna de estas explicaciones logra acomodarse con holgura a la evidencia estadística. Empíricamente, el patrón más sorprendente es que la guerra civil se encuentra muy concentrada en los más pobres de todos los países. La guerra causa pobreza, pero la razón más importante para esta concentración, es que la pobreza aumenta la probabilidad de guerra civil. En consecuencia, nuestro argumento fundamental se puede describir brevemente: el fracaso del desarrollo económico es la causa raizal primaria del conflicto. Países con ingresos *per cápita* bajos, estancados y desigualmente distribuidos, que han permanecido en eterna dependencia de productos primarios para sus exportaciones, confrontan riesgos peligrosamente elevados de conflicto prolongado. Sin desarrollo económico, ni adecuadas instituciones políticas, ni homogeneidad étnica y religiosa, ni tampoco cuantiosos gastos militares ofrecen defensas significativas contra una violencia en gran escala. Una vez un país tropieza con las poderosas fuerzas del conflicto –la trampa del conflicto– su tendencia es a aherrar esa trampa, convirtiéndola en un síndrome de más conflicto.

Cada guerra es peculiar, con sus propias personalidades, hechos y antecedentes particulares. En consecuencia, cualquier teoría general integradora de la guerra civil sería obviamente ridícula y, con el suficiente buen criterio, casi todos los análisis son interpretaciones históricas, específicas a país. Sin embargo, cuando hacemos un reco-

rrido panorámico, surgen los patrones particulares, algunos de ellos sorprendentemente fuertes, lo cual sugiere que algunas características tienden a hacer a un país más o menos propenso a la guerra civil. Basándonos en la experiencia del mundo desde los años 60, el presente capítulo resume la evidencia a partir de estos modelos estadísticos. Hacemos un compendio partiendo de hechos desencadenantes: los cambios políticos y militares rutinarios que son el prelude de la guerra. Ponemos el enfoque en los rasgos particulares sociales, económicos e institucionales a más largo plazo de un país. Recordemos que hemos venido utilizando una definición exacta de guerra civil que excluye otras formas diversas de violencia: la guerra civil ocurre cuando una organización rebelde identificable desafía militarmente al gobierno y la violencia resultante tiene como corolario más de 1.000 muertes en combate, con al menos 5% en cada bando.

La utilidad de los modelos estadísticos radica en el hecho que pueden sugerir políticas que habitualmente podrían funcionar en situaciones particulares. Asimismo nos libran de la tentación de generalizar en demasía a partir de conflictos particulares, y de la tendencia de escoger de entre la multiplicidad de causas posibles que se ajustarían a las creencias del investigador. Veremos que las enormes diferencias en propensión al conflicto reflejan la conjunción de varios factores de riesgo. En este sentido, usualmente un conflicto tendrá múltiples causas.

Sin embargo, los patrones son apenas un complemento al análisis, no un sustituto de éste. Los patrones ocurren por causa del comportamiento. La guerra civil ocurre si un grupo de personas conforma una organización militar privada que ataca a las fuerzas del gobierno y a los ciudadanos del común en gran escala y con cierto grado de persistencia. Entre 500 y 5.000 personas conforman la organización militar privada típica, aunque algunas pocas, como el Ejército Popular de Liberación de Sudán, fluctúan hasta la cifra de 150.000 combatientes (cuadro 3.1). En el ámbito mundial, estas organizaciones son escasas, aunque son relativamente comunes en países extremadamente pobres. Para comprender las causas raizales de la guerra civil debemos entender la conformación de estas organizaciones militares privadas. ¿Por qué se forman estos grupos, es decir, cuáles son sus motivos? ¿Cómo se forman, es decir, cuáles son sus oportunidades?

CÓMO ENTENDER LA REBELIÓN

Usualmente, los líderes rebeldes hacen pública una declaración de reclamos contra el gobierno, es decir, normalmente, al menos en parte, son líderes de organizaciones políticas que luchan por objetivos de cambio político. Si bien se trata evidentemente de un elemento de su conformación, por lo general la oposición política al gobierno no se realiza por medio de organizaciones militares. Los instrumentos normales para la oposición política son los partidos políticos y los movimientos de protesta. Estos últimos son estructurados de manera bastante diferente de una organización militar privada.

Cuadro 3.1
Tamaño de las organizaciones rebeldes, países y años seleccionados

País	Organización rebelde	Tamaño del grupo y fecha
Azerbaiyán	República de Nagorno-Karabakh	1.000 en 1988; 21.000 en 1992-94
Burundi	San Ehec y San Defaite	Unos cuantos centenares a mediados de los años 90
	Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia	1.000 a mediados de los años 90
	Fuerzas para la Defensa de la Democracia	10.000 a mediados de los años 90
	Fuerzas Nacionales para la Liberación	2.000-3.000 a mediados de los años 90
Colombia	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)	850 en 1978; 6.000 en 1987; 16.000 en 2000
	Ejército de Liberación Nacional (ELN)	30 en 1965; 270 en 1973; 350 en 1984; 4.500 en 2000
	Movimiento 19 de abril	1.500 en 1987; desmovilizado en 1991 para convertirse en un partido político
	Autodefensas Unidas de Colombia	10.000 en los años 90
Indonesia	Gerekan Aceh Merdeka (GAM)	de 24 a 200 en 1976-79; casi desapareció a comienzos de los años 80; 200 en 1986-87; 200 a 750 en 1989-91; 800 en julio de 1999; 2.000 a 3.000 y 24.000 milicianos en 2001 ; 15.000 a 27.000 soldados irregulares en 2001-02
	Laskar Jihad	2.000 en mayo de 2000
Malí	Movimiento Popular de Liberación de Azaouad	7.000 a 8.000 en 1992
Mozambique	Resistência Nacional Moçambicana (Renamo)	200 a 400 en 1976-77; 2.000 a 2.500 en 1978-79; 6.000 a 10.000 en 1980-81; 20.000 en 1984-85
Rusia	Combatientes chechenos	1.000 en 1994; 7.000 en 1995; 9.000 en 1999; 7.000 en 2000; 4.000 en 2001
Senegal	Maquis	3.000 a finales de 1990
	Movimiento de Fuerzas Democráticas de Casamance	2.000 a 4.000 a finales de los años 90

Fuente: Sambanis (2003).

En gran parte, la oposición política es un tanto democrática y participativa, como los partidos políticos estructurados, como el Congreso Nacional Africano durante la era del *apartheid* en Suráfrica y el Movimiento para el Cambio Democrático, en el Zimbabwe de hoy en día, o son movimientos de protesta no estructurados y no jerár-

quicos, como las revoluciones que derrocaron a las dictaduras comunistas de Europa Oriental. En comparación, una organización militar privada es normalmente pequeña y muy jerárquica, con el poder concentrado en la cima de la organización, regularmente en un único líder carismático, con un elevado grado de disciplina y severos castigos a la disensión.

Es más, para que la organización sea eficaz, la mayoría de la oposición política no requiere una elevada financiación. Casi toda la participación es voluntaria y de tiempo parcial, y las actividades no exigen muchos insumos costosos. En comparación, una organización militar privada es una operación costosa. Debe cubrir una nómina, porque la mayoría de sus miembros lo son de tiempo completo y en consecuencia dependen de la organización para cubrir sus necesidades materiales, y la organización debe tener la capacidad para adquirir una buena cantidad de equipo militar importado.

Así, además de ser una organización política, una organización militar privada es un ejército y un negocio. Quienes estudian a los grupos rebeldes siempre deben tener presente este rasgo distintivo triple: organización política, organización militar y organización de negocios. Las rebeliones ocurren primordialmente en países donde las circunstancias son propicias a todos estos tres rasgos peculiares. De modo que ¿cuáles son las características propicias a cada uno de los aspectos de una organización rebelde exitosa?

Grupos rebeldes como organizaciones políticas

A semejanza de todas las organizaciones políticas, una rebelión medra en peticiones de grupo; sin embargo, virtualmente en todas las sociedades se encuentran organizaciones políticas que se oponen al gobierno. Aun en las sociedades donde los reclamos de grupo son relativamente moderados, como en las sociedades de ingreso alto, donde el ingreso está distribuido equitativamente, existen fuertes partidos de oposición de masas. Las reivindicaciones políticas y el conflicto político que generan son generalizadas. Si el principal ímpetu de los grupos rebeldes es la representación de los reclamos políticos, entonces la pregunta obvia es ¿por qué la organización política adopta la forma poco usual de una pequeña rebelión jerárquica violenta antes que las formas más convencionales de partidos de masas o protesta de masas?

¿Por qué ocurren tantas rebeliones étnicas? Muchas rebeliones tienen una dimensión étnica o religiosa. Lo anterior coincide con una explicación del conflicto, común en la derecha política, en el sentido que los odios étnicos y religiosos son la causa raizal de muchas guerras. Sin embargo, los modelos estadísticos son bastante sorprendentes. En este contexto utilizamos el análisis de Collier y Hoeffler (2002c) (véase recuadro 3.1).

Recuadro 3.1 Modelación del riesgo de guerra civil

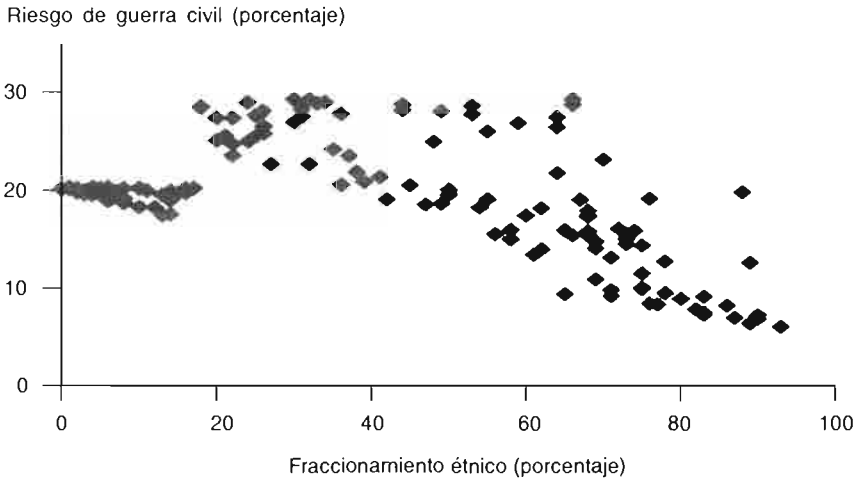
Cada guerra civil es única y debe ser estudiada en consecuencia; pero también resulta útil investigar si cualesquiera modelos son comunes a muchas de estas guerras. Uno de estos enfoques es el de Collier y Hoeffler (2002c). Los investigadores adoptan la definición convencional que hace la ciencia política de una guerra civil, la misma definición que ya se explicó en este capítulo. Investigando todas las guerras de este tipo que ocurrieron durante el período 1960-99, los investigadores ponen el énfasis en 52 guerras para las cuales se dispone de datos suficientes que se pueden incluir en el análisis subsiguiente. A continuación, toman todos los países del mundo y dividen el período 1960-99 entre ocho subperíodos de cinco años cada uno. Durante cada subperíodo, cada país podría experimentar potencialmente un brote de guerra civil, y el reto estadístico radica en explicar por qué sucedió así en los 52 casos, pero no en los demás, utilizando únicamente características al comienzo de cada subperíodo. El país en desarrollo típico estuvo expuesto a un riesgo de cerca de 17% de que en cada subperíodo ocurriría la rebelión.

Collier y Hoeffler adoptan un enfoque empírico en el cual, en principio, podría ser significativa una amplia gama de características –políticas, históricas, geográficas, económicas y sociales– las cuales se introducen en una regresión logit. Gradualmente se eliminan los factores insignificantes, y se prueba el modelo resultante para determinar su solidez. Tres factores económicos son significantes: el nivel del ingreso *per cápita*, su tasa de crecimiento y su estructura, a saber, la dependencia de la exportación de productos primarios. Duplicando el ingreso *per cápita*, el riesgo de rebelión se reduce aproximadamente a la mitad; cada punto porcentual adicional sobre la tasa de crecimiento reduce el riesgo en aproximadamente un punto porcentual; y el efecto de la dependencia de productos primarios es no lineal, alcanzando el punto máximo cuando estas exportaciones representan aproximadamente 30% del PIB. Un país que de otra forma es típico pero registra este elevado nivel de exportaciones de productos primarios tiene un 33% de riesgo de conflicto, en tanto, cuando estas exportaciones representan únicamente 10% del PIB, el riesgo cae al 11%. La composición étnica y religiosa también es importante. Las sociedades en las cuales el principal grupo étnico constituye entre 45 y 90% de la población –al cual Collier y Hoeffler se refieren como predominio étnico– tienen un riesgo de rebelión que es aproximadamente 50% más elevado; sin embargo, aparte de esto, la diversidad étnica y religiosa en realidad reduce el riesgo de rebelión. Una vez una sociedad ha tenido una guerra civil, su riesgo de rebelión aumenta abruptamente, aunque este riesgo se desvanece en cerca de un punto porcentual al año. Existen otros modelos estadísticos del comienzo de la rebelión (véase, por ejemplo, Elbadawi y Sambanis, 2002; Fearon y Laitin, 2003; Hegre y otros, 2001; Reynal-Querol, 2002a). Dado que esta labor regularmente exige difíciles decisiones de opinión (análisis, evaluación), enfoques y en consecuencia resultados, pueden diferir con razón debido a las opciones de especificación estadística y de datos; sin embargo, todos los estudios concuerdan en que existe una conexión entre pobreza y guerra civil.

Una diversidad étnica y religiosa importante reduce de manera significativa el riesgo de guerra civil. Teniendo en cuenta otras características, una sociedad es más segura si la componen muchos de estos grupos que si toda la población perteneciera a la misma etnia y practicara la misma religión. Obviamente es probable que socieda-

des tan diversas como estas sean menos armónicas que sociedades homogéneas, en cuanto que la gente se identifica más con su propio grupo étnico o religioso y menos con la sociedad en su conjunto, y con frecuencia sienten antipatía por otros grupos, pero evidentemente existe un gran abismo entre una falta de armonía como esta y el recurso a la rebelión. Un debate no zanjado en ciencia política se relaciona con si este tipo de sociedades le conviene más a sistemas electorales de representación proporcional, con cada grupo representado por su propio partido, o a sistemas en los que el ganador se lleva todo, los cuales estimulan la conformación de dos grandes partidos multiétnicos. En términos generales, sin embargo, las circunstancias básicas de la diversidad pueden ser mucho menos peligrosas de lo que popularmente se ha pensado (figura 3.1). Si bien comúnmente a las sociedades étnicamente diversas se las considera fragmentadas, la etnia provee una base efectiva para las redes sociales. Sociedades como estas podrían, por consiguiente, ser menos atomizadas que las sociedades homogéneas. Se dispone de cierta evidencia en el sentido que aunque para las sociedades étnicamente diversas es más difícil la acción colectiva de toda la nación, esas sociedades tienen una ventaja compensatoria en la actividad del sector privado que puede beneficiarse de las redes étnicas (Collier, 2001).

Figura 3.1
Fraccionamiento étnico y el riesgo de guerra civil

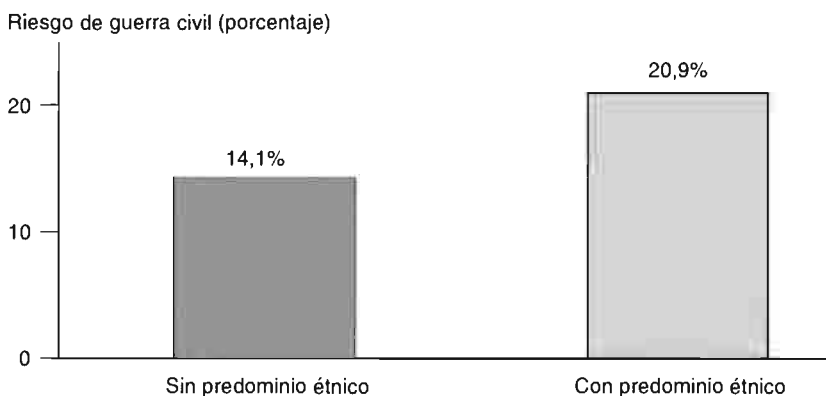


Fuente: Collier y Hoeffler (2002c).

Sin embargo, una diferenciación étnica más limitada puede ser un problema. Si los principales grupos étnicos en una sociedad multiétnica conforman una mayoría absoluta, el riesgo de rebelión aumenta en aproximadamente 50% (figura 3.2). Cerca de la mitad de las sociedades en desarrollo presentan esta característica de predominio étnico. Es de presumir que en este tipo de sociedades las minorías pueden temer con razón que, independientemente del sistema electoral, hasta un proceso político democrático resultará en su exclusión permanente de la esfera de influencia. Etiopía y Sri Lanka son ejemplos de sociedades con predominio étnico y con guerras civiles.

Figura 3.2

Riesgo de guerra civil para el país típico de ingreso bajo con y sin predominio étnico durante un período de cinco años



Fuente: Collier y Hoeffler (2002c).

Así como el predominio puede ser causa de problemas, igual lo puede ser la polarización. El predominio se presenta cuando un grupo es mayor que otros, mientras que la polarización ocurre cuando la sociedad está escindida en dos grupos casi iguales. Una sociedad completamente polarizada, dividida en dos grupos iguales, corre un riesgo de guerra civil aproximadamente seis veces más elevado que una sociedad homogénea (Montalvo y Reynal-Querol, 2002). Los riesgos a los que están expuestas las sociedades polarizadas dependen del liderazgo político. En circunstancias normales, cada grupo se inclina a vigilar su comportamiento hacia el otro grupo, manteniendo relaciones no violentas (Fearon y Laitin, 1996). Sin embargo, más que otras bases de identidad, la étnica es fácilmente manipulable por los políticos (Horowitz, 1998). Las elites pueden sacar partido de las redes étnicas para coordinar la violencia (Brass,

1997; Gurr, 2000; Hardin, 1995). En consecuencia, mientras la polarización y el predominio étnicos probablemente no sean conflictivos de manera inherente, la política populista puede llegar a ser peligrosa en extremo. Regularmente, el nacionalismo ha sido utilizado para contrarrestar la particularidad étnica; ese fue el móvil para la creación de varios estados europeos en el siglo XIX (Hechter, 2001). Sin embargo, hasta el nacionalismo puede ser manipulado con miras a crear divisiones internas. El nacionalismo irredentista* tiene como objetivo extender las fronteras de un Estado anexándose el territorio adyacente ocupado por pueblos de la misma etnia.

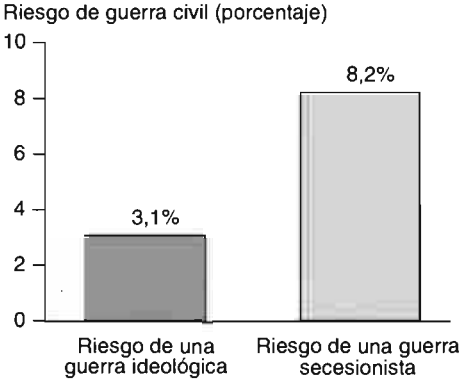
Una circunstancia importante en la cual la diferenciación étnica puede parecer ser la causa de rebelión es si un país descubre un recurso natural valioso, como el petróleo. Rara vez los recursos naturales se encuentran distribuidos de manera uniforme en todo el territorio de un país, sino que por lo general se encuentran concentrados en una región particular de ese país. Surge entonces la cuestión de a quién pertenecen los recursos, a la nación en su conjunto o a la región afortunada. Los habitantes de la afortunada región tienen un interés obvio en su secesión del resto de la nación y conservar la riqueza sólo para ellos. En todas las sociedades, la localidad es un aspecto de la identidad de las personas, y en sociedades con diferencias étnicas, la etnia se puede utilizar para reforzar este sentido de identidad local. Dondequiera que se descubren recursos valiosos, en casi todas las sociedades, es probable que algún grupo étnico en particular esté viviendo literalmente encima de estos recursos y, entonces, tiene un incentivo para afirmar sus derechos a la secesión. En todas las sociedades étnicamente diferenciadas existen algunos románticos étnicos que sueñan con crear una entidad política étnicamente “pura”, pero los hallazgos de recursos tienen el potencial de lograr que estos movimientos den un viraje desde la orilla del romanticismo hacia la agenda fundamental del interés económico personal. Veamos, por ejemplo, la política del petróleo en el Reino Unido. Durante los años 60, se descubrió petróleo en las aguas continentales de Escocia. Sólo hasta 1973, cuando se cuadruplicó su precio, este petróleo llegaría a ser considerado valioso. Al año siguiente, el minúsculo Partido Nacionalista Escocés, el cual apenas contaba con una curul en el parlamento, lanzó su campaña “nuestro petróleo escocés”, obteniendo una votación del 30% del electorado escocés (Collier y Hoeffler, 2003).

En términos estadísticos, si el país posee valiosos recursos naturales –siendo el petróleo el más importante– es considerablemente mucho más probable que ocurran rebeliones secesionistas (figura 3.3). Ejemplos de este tipo de movimientos secesionistas son los siguientes: Cabinda en Angola, Katanga en el entonces Congo, Aceh y Papua Occidental en Indonesia, y Biafra en Nigeria (véase recuadro 3.2). Cierta evidencia

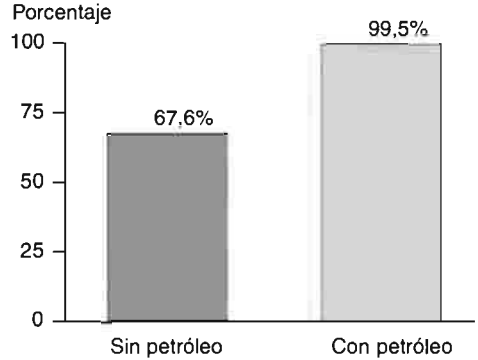
* Especialmente en el siglo XIX en Italia, persona defensora de la restauración a su país de todo territorio que anteriormente hiciera parte del mismo [N. de la T.].

Figura 3.3
Riesgo de guerras civiles en razón de riqueza en recursos naturales

(a) Riesgo adicional cuando la riqueza en recursos naturales duplica el promedio



(b) Riesgo de que la guerra sea secesionista



Fuente: Collier y Hoeffler (2002c).

Recuadro 3.2 Petróleo y demandas de secesión en Nigeria

En 1960, Nigeria heredó de sus gobernantes colonialistas británicos un sistema federal. A raíz de la independencia, se estableció una democracia parlamentaria a semejanza de la británica, con tres regiones semiautónomas (Norte, Oriente y Occidente). Con creciente competencia por la distribución de las rentas por parte del gobierno central y después de la retirada de los británicos, el conflicto étnico-regional se intensificó convirtiéndose, en 1967, en la guerra por la independencia de Biafra, después de los hallazgos de petróleo en el Oriente. Ojukwu, gobernador de la región Oriental, demandó el pago de las rentas del petróleo al Tesoro regional, mientras crecían las demandas por la independencia cuando se hicieron los hallazgos de reservas petroleras. Una historia de inestabilidad política fue el presagio de la guerra: el conflicto étnico-regional por los nombramientos en la administración pública, acusaciones de fraude electoral, un golpe de Estado en 1966, seguido por las masacres de los Ibos, y un contragolpe. La decisión del gobierno central de faltar a sus compromisos sobre ordenamientos de autonomía después de los Acuerdos de Aburrí de 1967, constituyó el principal acicate de la escalada de la violencia.

Fuente: Zinn (2002).

indica que los líderes rebeldes exageran enormemente las posibles ganancias derivadas de apropiarse de la propiedad de los recursos. En parte esta exageración es estratégica: regularmente, los líderes de los movimientos secesionistas son románticos

étnicos quienes simplemente aprovechan de manera oportunista el tema de los recursos para reforzar el respaldo con que cuentan. Los mismos dirigentes de partidos pueden sucumbir ante el encanto de los recursos naturales y sobrestimar las posibles ganancias. Por ejemplo, los líderes de la rebelión en Aceh, el Movimiento Gerakan Aceh Merdeka (Movimiento por la Libertad de Aceh o GAM), dijeron a la población que la secesión aumentaría sus ingresos al nivel de la población de Brunei: una exageración de más de diez. Si bien estas secesiones con base en recursos naturales siguen un patrón étnico y despliegan el lenguaje de los reclamos étnicos históricos, son absolutamente ingenuas respecto de su causa raizal como etnia (para un análisis detallado de la guerra civil de Indonesia, véase Ross, 2002b)

Aun si una mayoría de la población local la respalda, en muchos países en desarrollo, el gobierno no está dispuesto a satisfacer las demandas de secesión. En verdad, contra la secesión se pueden plantear fuertes argumentos éticos. Por ejemplo, la influyente teoría de la justicia que proponía Rawls (1971) invita a imaginar tomando decisiones detrás de un velo de ignorancia: ¿la secesión continuaría contando con tanto respaldo si la población local ignorara en qué región del país se localizan los recursos? El gobierno tiene un interés justificado en retener estos recursos para su utilización por parte de la mayoría más pobre, antes que permitir que los expropien para crear un grupo pequeño y rico. Aunque la demanda local bien puede ser racional, cuando se satisfagan estas demandas, el mundo sería más desigual. Una demanda más justificada sería que los recursos deberían en realidad utilizarse para la mayoría pobre antes que para la pequeña elite. En muchos países, a los recursos naturales se les ha vinculado con la corrupción de las elites. Por ejemplo, según un informe reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI), se han malversado más de mil millones de dólares de rentas del petróleo de Angola, de los cuales, grandes sumas se han pagado directamente a cuentas bancarias en el extranjero. Son mucho más probables las presiones a favor de la secesión, cuando una región ve a una elite nacional corrupta robando los recursos de “su” región.

Una razón adicional de por qué los líderes rebeldes fomentan los reclamos étnicos de manera tan obvia, es que éstos son una cortina de humo plausible y justificada para planes menos honestos. No se puede confiar necesariamente en el discurso de los reclamos que proclaman los grupos rebeldes. Al igual que sucede con todos los movimientos políticos, las organizaciones rebeldes necesitan poner el énfasis en los reclamos y, de ser necesario, tratarán de exagerarlos o de disfrazar sus verdaderos intereses en términos de otros más populistas. Por ejemplo, en Fiji, a primera vista parecía que los intereses del grupo étnico indígena fueran el detonante de un intento violento de *coup d'état*. Sin embargo, al final resultó que el líder de la intentona de golpe de estado era un hombre de negocios que andaba buscando una concesión maderera en nombre de la compañía estadounidense privada que representaba. Cuando en lugar de la compañía, el gobierno otorgó el contrato a una empresa pública, el hombre de

negocios hizo la intentona de golpe. No queda duda alguna de que el grito de guerra del golpe, “¡el poder para los pueblos indígenas!”, habría sido mucho más sugestivo, aunque quizás menos exacto, que si hubiera sido “¡la concesión maderera para los estadounidenses!”. De manera análoga, la letanía de reclamos proclamada por el Frente Revolucionario Unido (FRU) de Sierra Leona, llevaría finalmente a la oferta del gobierno de llegar a un arreglo en el cual el líder rebelde, Foday Sankoh, se convertiría en vicepresidente del país. Sankoh rechazó esta oferta y, en su lugar, exigió el control político del comercio de los diamantes, y aceptó el acuerdo de paz cuando le ofrecieron este control. Como sucede con casi todos los conflictos, el de Sierra Leona tuvo multitud de causas, entre ellas una historia de política clientelista. Rara vez los recursos naturales son la historia completa detrás de un conflicto, sino que cuentan con el potencial para combinar otros problemas y hacerlos inmanejables.

Con frecuencia, los líderes rebeldes utilizan cierto grado de la fuerza militar de que disponen para debilitar los movimientos políticos normales cuyo objetivo es respaldar la causa que ostensiblemente apoya el grupo rebelde. Una estrategia común para una organización rebelde es asesinar a los líderes políticos moderados de los intereses que esa organización afirma representar. Si a algunas de estas organizaciones se las estimula a conseguir una capacidad militar como estrategia de supervivencia, entonces entre las organizaciones rebeldes existiría una dimensión del conflicto político violento con objetivos políticos en apariencia similares. De manera ostensible y en verdad, es común la guerra civil entre grupos rebeldes que representan la misma causa o grupo; por ejemplo, en Sudán (*véase* Elbadawi, Ali y Al Battahani, 2002). Así, mientras la dirección puede depender de un discurso sobre reclamos étnicos y solidaridad étnica, sus principales energías pueden estar dedicadas a una lucha por el poder dentro del grupo étnico.

¿Es la codicia el motivo usual? En tanto los científicos políticos y los antropólogos se han inclinado a poner el énfasis en las agendas política y étnica, respectivamente, como los detonantes de las guerras civiles, los teóricos económicos que escriben sobre el conflicto han dado un tratamiento bastante diferente a esa motivación. El modelo de Grossman (1991, 1999) no establece una distinción entre rebeldes o revolucionarios y bandidos o piratas. Hirshleifer (2001), quizás el principal teórico del conflicto, analiza la rebelión como el uso de recursos para explotar a otros por una ganancia económica. Las secesiones por recursos naturales que abordamos antes se adecúan muy bien a este modelo económico: las agendas políticas y étnicas van a cuestras hacia lo que básicamente es un intento por expropiar los recursos. ¿Es esta la norma de la rebelión?

Algunas veces resulta imposible apropiarse de recursos lucrativos por medio de la secesión; lograrlo exige apropiarse del Estado. El caso más obvio de esta afirmación es cuando el recurso es la ayuda externa; la ayuda afluje al gobierno reconocido y la

única manera en que un grupo rebelde la puede adquirir es si derroca y reemplaza a ese gobierno. Grossman (1992) aplica su modelo a la ayuda y predice que la ayuda aumentará el riesgo de rebelión. Para muchos países de ingreso bajo, la ayuda constituye con certeza una parte significativa del presupuesto oficial y, por tanto, financia indirectamente muchos cargos y contratos del sector público intensamente disputados por razones políticas. De ahí que una gran afluencia de ayuda haga más atractivo a un Estado para que alguien se lo apropie. Una prueba empírica de si la ayuda aumenta el riesgo de rebelión es, por tanto, y hasta cierto punto, una prueba de si la codicia es una motivación fundamental importante del conflicto. Contrario a la hipótesis que habitualmente plantean los economistas, la ayuda no parece aumentar el riesgo de rebelión (Collier y Hoeffler, 2002b). De manera indirecta, como se verá más adelante, la ayuda afecta el riesgo de conflicto mediante sus efectos en el crecimiento, pero una vez se tiene en cuenta esta posibilidad, la ayuda no tiene ningún efecto directo. En tanto la incidencia de las secesiones por recursos naturales sugiere que la codicia no se puede descontar del todo, no parece ser la poderosa fuerza motivadora de la rebelión que han supuesto los economistas.

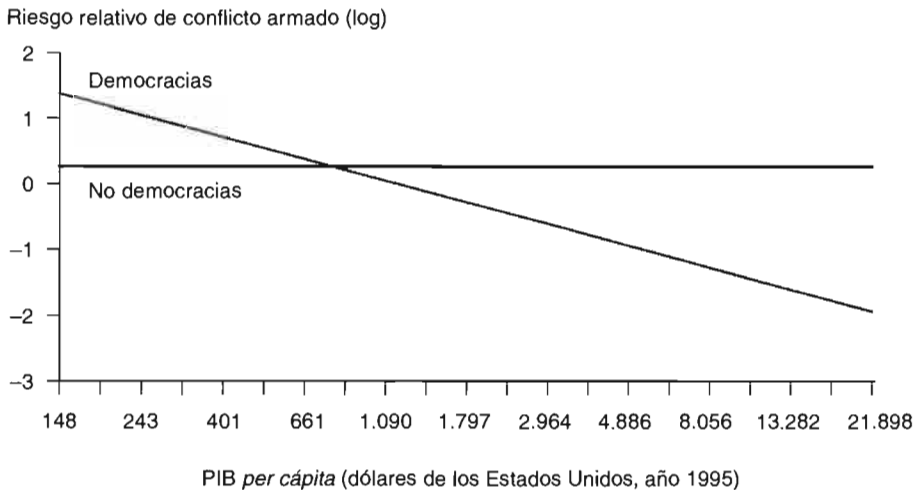
¿Son las rebeliones una respuesta a la represión política? Mientras la derecha política muestra la tendencia a poner el énfasis en las diferencias étnicas y religiosas como explicaciones de la rebelión, el centro político hace hincapié en la ausencia de derechos políticos, sosteniendo que la rebelión se da cuando no están permitidas otras formas de organización política, de manera que el gran móvil debe ser la represión política o la falta de oportunidades políticas. Es un hecho sorprendente que lo anterior no se haya demostrado de manera empírica. Aunque la evidencia es confusa, las autocracias son aproximadamente tan seguras como las democracias plenas, mientras las democracias parciales tienen un riesgo algo mayor que alguna de estas (Esty y otros, 1998; Fearon y Latin, 2003; Hegre y otros, 2001). En parte, lo anterior se debe a que, si bien las democracias parciales permiten cierto grado de oposición política, no otorgan a la oposición una influencia real. Sin embargo, la asociación entre democracia parcial y guerra civil puede ser falaz, porque las democracias parciales tienen otras características, como ingreso bajo, que aumentan el riesgo de conflicto.

Se advierte una asociación empírica mucho más clara entre un cambio de instituciones políticas y la subsiguiente guerra civil: la estabilidad aumenta la seguridad (Hegre y otros, 2001). Entonces, ¿cómo la democracia afecta las posibilidades de que las instituciones políticas serán inestables? Lamentablemente, este hecho parece tener una dependencia crucial del grado de desarrollo económico (Hegre, 2003; figura 3.4). A niveles bajos de ingreso *per cápita*, las instituciones políticas muestran la tendencia a ser menos estables en democracias que en autocracias. En un país de ingreso bajo, la duración promedio de un sistema político democrático es apenas de nueve años. Los primeros cuatro o cinco años son los más críticos: sólo la mitad

sobreviven después de la primera elección (las cifras se han calculado por medio de las bases de datos elaboradas por Gates y otros, 2003). A medida que aumenta el ingreso *per cápita*, las democracias comienzan gradualmente a ser más estables, mientras que la estabilidad de las autocracias no se afecta en lo absoluto. En cierto punto, habitualmente alrededor de un ingreso *per cápita* anual de 750 dólares, las democracias comienzan a ser más estables que las autocracias, y a elevados niveles de ingreso, sus instituciones políticas son en extremo robustas (Gates y otros, 2003; Lipset, 1959; Przeworski y otros, 2000)¹. En consecuencia, a mayores niveles de ingreso, en efecto la democracia reduce el riesgo de guerra civil, pero “una medida se ajusta a todos” simplemente no sirve. A niveles de ingreso bajo, es bien posible que la democracia sea altamente deseable por muchas razones, pero sinceramente no se puede fomentar como el camino a la paz. Históricamente, las instituciones políticas de las democracias de ingreso bajo se caracterizan por niveles relativamente elevados de inestabilidad y es probable que lo anterior haya mostrado una tendencia a aumentar el riesgo de guerra civil de estas democracias.

Figura 3.4

El riesgo de guerra civil en democracias y no democracias a diferentes niveles de ingreso



Fuente: Hegre (2003).

¹ Asimismo, una fuerte dependencia de los recursos naturales tiende a hacer más estables a las autocracias y más inestables a las democracias (Ross, 2000).

Si bien indudablemente existen excepciones, en países de ingreso bajo, donde se concentra la rebelión, no se advierte ninguna tendencia general para que esa rebelión sea una estrategia o último recurso donde se niegan otros mecanismos de expresión política.

¿Son las rebeliones una respuesta a reclamos graves? Las interpretaciones de la guerra civil populares entre la izquierda política son la desigualdad económica y los legados coloniales. En su análisis de la “paradoja del poder”, Hirshleifer (2001) aduce que los pobres tienen más que ganar que los ricos del recurso a la coerción. Todos los grupos rebeldes expresan una letanía de graves reclamos muchos de los cuales, sin duda alguna, son verdaderos; sin embargo, para que estos reclamos expliquen la rebelión tendrían que ser significativamente peores que los reclamos de grupos de otras sociedades que recurren a procesos políticos menos violentos. Resulta difícil conseguir medidas objetivas y adecuadas de la intensidad de los reclamos. Dos de esas medidas sobre las cuales han indagado los investigadores se refieren a la desigualdad de los ingresos de los hogares y la desigualdad de la propiedad de la tierra. Collier y Hoeffler (2002c) no encuentran ningún efecto, ni de la desigualdad del ingreso ni de la propiedad de la tierra, en el riesgo de conflicto, pero sí encuentran que una vez se ha iniciado un conflicto, mostrará una tendencia a ser más prolongado si el ingreso es desigual (Collier, Hoeffler y Söderbom, 2003).

En relación con el legado colonial, Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) determinan que, para bien o para mal, las instituciones coloniales pueden tener efectos prolongados. En aquellos lugares donde las tasas de mortalidad de los colonos eran bajas, las instituciones coloniales se diseñaron para un crecimiento a largo plazo, mientras que donde sus tasas de mortalidad eran elevadas, esas instituciones coloniales tuvieron en la explotación su fin primario. Según lo representan las tasas de mortalidad entre los colonos, si bien este legado de instituciones es muy significativo en cuanto explica las diferencias en el desempeño del desarrollo reciente, ahora resulta que no tiene ninguna fuerza explicativa con relación al riesgo de la guerra o a la duración del conflicto. Mientras es probable que el legado colonial afecte hasta cierto punto el riesgo de conflicto, la conexión parece ser más débil que la influencia sobre el desarrollo económico².

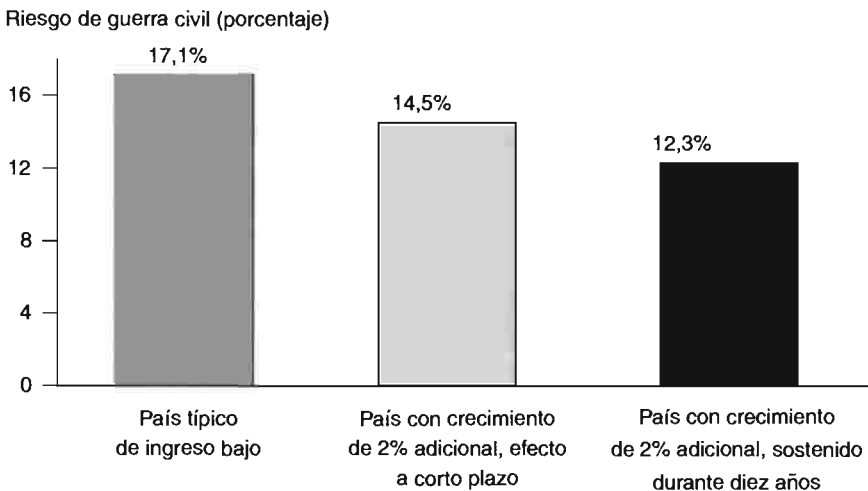
Sea que los reclamos graves sean o no una motivación importante del conflicto, la evidencia que se analizó en el capítulo 1 indica claramente que la guerra civil es una vía muy poco confiable hacia el progreso social. Aun en aquellos lugares donde el objetivo de reparar graves injusticias impulsa a las organizaciones rebeldes, lamentablemente el legado usual de la guerra es intensificar los problemas sociales.

2 Los resultados se encuentran a disposición de quien los solicite.

¿*Cuáles son los móviles de la rebelión?* El análisis de los móviles de la rebelión no ha llevado a ninguna conclusión definitiva. Aunque casi todos los grupos rebeldes tienen ideologías políticas públicas que parecen razonables, sus agendas reales pueden ser algo diferentes y, de todas maneras, antes que la rebelión, la acción política de masas normalmente fomenta ideologías similares. Desde una perspectiva anterior a un conflicto, es una tarea ardua predecir, si es que existe, cuál de la multiplicidad de conflictos políticos, reclamos y organizaciones se tornará violento, a no ser que se resuelva. En la medida en que los objetivos políticos determinan las rebeliones, es mayor la probabilidad de que los móviles clave sean, o bien el temor a las consecuencias potenciales de la exclusión estructural, o bien la codicia de una riqueza imaginada, antes que la perspectiva realista de rectificar agravios graves en el contexto de una dura represión. Lo anterior no significa negar que los grupos rebeldes tienen reclamos específicos, sino más bien aceptar que los reclamos son comunes, en tanto las organizaciones militares privadas e ilegales son formas poco comunes de oposición política.

No es necesario que el móvil de la rebelión sea un reclamo específico de grupo, en cuanto que a los rebeldes les podría preocupar mejorar las condiciones de toda la sociedad. En efecto, el riesgo de rebelión aumenta de manera considerable si los ingresos promedio son bajos y si la economía está en deterioro (figura 3.5). Sin embargo, lo más probable es que aspectos específicos de grupo sean el móvil de las rebeliones, porque el problema de acción colectiva es menos grave: si la promesa de

Figura 3.5
Mejor desempeño económico y riesgo de guerra civil



la rebelión es mejorar las condiciones para todos, entonces nadie en particular tiene muchos incentivos para luchar. El descontento generalizado tiene, quizás, mayores probabilidades de llevar a movimientos de protesta de masas que a pequeños grupos rebeldes. Como lo veremos más adelante, la asociación de la rebelión con los ingresos bajos y el deterioro económico pueden reflejar otras causas de la rebelión.

Grupos rebeldes como organizaciones militares

Un grupo rebelde es una organización militar, independientemente de su ideología política. Como tal, confronta problemas de reclutamiento, cohesión, equipo y supervivencia.

Reclutamiento de un ejército privado. Usualmente y en términos de reclutamiento, los grupos rebeldes se parecen mucho más a un ejército que a un movimiento político. Primero, por lo general, el número real de personas involucradas en las actividades rebeldes es apenas una pequeña proporción de la sociedad. “Dadas las condiciones ambientales correctas, las insurgencias pueden medrar con base en pequeños números de rebeldes sin un apoyo popular fuerte, generalizado, otorgado libremente y enraizado en reclamos y, por ende, pueden hacerlo hasta en las democracias” (Fearon y Latin, 2003, p. 81). Hasta un grupo rebelde relativamente grande, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –Ejército del Pueblo, FARC, de Colombia, recluta a menos de 1 colombiano por cada 2.000.

Segundo, las personas que se unen a los grupos rebeldes son abrumadoramente hombres jóvenes sin educación. Para este grupo, los reclamos objetivamente observados podrían representar relativamente poco. Más bien, quizás estos jóvenes provengan de manera desproporcionada de entre aquellos fácilmente manipulables por la propaganda, para quienes el poder que otorga la posesión y el uso de un arma actúe como un imán. Los psicólogos sociales concluyen que cerca del 3% de la población tiene tendencias psicópatas y, en realidad, disfruta de la violencia contra los demás (Pinker, 2002), y lo anterior es más de lo que se necesita para aprovisionar de reclutas a un grupo rebelde³. En la región Maitatsine de Nigeria, Marwa, un líder “profético” de los años 80, creó un movimiento rebelde, reclutando entre 8.000 y 12.000 miembros. El objetivo de adoctrinamiento ideológico y religioso fueron las personas sin hogar y los refugiados. Este movimiento insurgente causó cerca de 5.000 víctimas mortales (Zinn, 2002).

3 Mueller (2000) analiza las guerras de Bosnia y Rwanda, llegando a la conclusión que el número de rebeldes que cometieron las atrocidades era relativamente pequeño. El investigador calcula que aproximadamente 2% de la población masculina adulta de Rwanda cometió los genocidios.

Tercero, y como lo indica el capítulo 1, la seguridad es un móvil de reclutamiento, en apariencia paradójico, aunque común. En comparación con el hambre y la enfermedad a las que están expuestas las miles de personas desplazadas de sus hogares, los medios organizados de un grupo rebelde representan un refugio.

Cuarto, muchos movimientos rebeldes “reclutan”, no son voluntarios; por ejemplo, cerca del 80% de los reclutas de la Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) fueron coaccionados. Una técnica acostumbrada es secuestrar a los reclutas y luego obligarlos a cometer atrocidades en sus lugares de origen, reduciendo así su incentivo para escapar. Otra técnica, adoptada por el FUR de Sierra Leona, consistía en seleccionar a adictos a las drogas con la excusa de que estos reclutas serían más fáciles de controlar. Una técnica adicional y generalizada consiste en reclutar niños. Los menores de edad resultan atractivos para los grupos rebeldes porque son de bajo costo y les preocupa muy poco su propia seguridad. Por ejemplo, en Burundi, los grupos rebeldes reclutaban a los niños por la fuerza, comprando niños callejeros de Kenia a un precio de US\$500 dólares por cada 150 muchachos (Ngaruko y Nkurunziza, 2002). Es obvio que los niños no se unen a las rebeliones en razón de objetivos de reclamos sociales.

Aun en aquellos lugares donde los grupos rebeldes sí dependen de los reclamos sociales para el reclutamiento, en ocasiones explotan esos reclamos. Una técnica común a varios grupos es seleccionar personas cuyos padres hayan sido víctimas de las atrocidades de gobiernos anteriores. El reclutador hace creer al recluta que conoce las personas del gobierno anterior que cometieron las atrocidades y ofrece la oportunidad de vengarse (Ross, 2002b).

Los reclutas desertan con frecuencia. En la guerra civil más prolongada del siglo XX, Rusia, 1919-1921, cerca de cuatro millones de hombres desertaron del Ejército Rojo y del Ejército Blanco. La tasa de desertión fue diez veces superior en verano que en invierno, porque la mayoría de los reclutas eran campesinos, y su tiempo era más valioso durante la época de la cosecha (Figes, 1996).

Utilización de la etnia para fines de cohesión. Las organizaciones militares rebeldes confrontan graves obstáculos para mantener la cohesión. Como operan por fuera de la ley, no pueden recurrir a técnicas normales de observancia de contratos. Los gobiernos pueden dividir a un movimiento rebelde sobornando a los comandantes locales, una técnica utilizada contra el Khmer Rojo. Una técnica empleada para mantener la cohesión es tener una estructura decisoria jerárquica y dictatorial, con casi todo el poder investido en un líder carismático. Una medida de lo anterior es que si a estos líderes se los elimina, la organización rebelde tiende a derrumbarse rápidamente. Ejemplos de ellos son el eclipse de Sendero Luminoso, en Perú, una vez Abimael Guzmán fue hecho prisionero, y la entrega de las fuerzas de la União Nacional para a Independência Total de Angola (Unita), en Angola, después de la muerte de Jonas Savimbi. Otra técnica común que usan las organizaciones rebeldes para aumentar la

cohesión es confinar el reclutamiento a un solo grupo étnico, con jefes provenientes del mismo clan (Gates, 2002). Así pues, la rebelión utiliza un “capital social” étnico existente. En esto, se parecen a las exitosas soluciones tan del gusto de los dictadores, siendo un ejemplo espectacular la dependencia de Saddam Hussein del clan Tikriti. En la República Democrática del Congo, todas las rebeliones obtuvieron su apoyo de manera predominante de grupos étnicos específicos, aun cuando el móvil del conflicto fueran los recursos. Por ejemplo, los grupos étnicos Lunda, Ndembu y Yeke lideraron la secesión de Katanga y las guerras de Shaba. De manera análoga, la rebelión Kwilu involucró a los grupos étnicos Mbunda y Pende, mientras la rebelión de 1996-1997, liderada por Laurent Kabila, reclutó a sus primeras fuerzas de combate entre los Banyamulenge (Ndikumana y Emizet, 2002).

En donde la sociedad está dividida en algunos grupos étnicos importantes, las guerras civiles muestran una tendencia a ser mucho más prolongadas. Tal vez se trata de una indicación en el sentido que la etnia se está utilizando para mantener la cohesión de las fuerzas rebeldes. Recuérdese que cuando las sociedades se encuentran muy fragmentadas en términos de etnia y religión, el riesgo de rebelión es en realidad menor que en sociedades homogéneas, y cuando los conflictos ocurren de verdad, tienden a ser breves. Una posible explicación de lo anterior es que en este tipo de sociedades los grupos rebeldes de gran tamaño usualmente tendrán que ser multiétnicos, pero los grupos multiétnicos no pueden mantener la cohesión. Papua Nueva Guinea es un ejemplo de una sociedad con elevada fragmentación étnica y correspondiente violencia limitada en gran escala. En el otro extremo del espectro, Somalia es una de las sociedades de África más homogéneas étnicamente. Y como los líderes rebeldes hacen uso activo de la etnia para estimular la cohesión, esta es una razón adicional que explica por qué la etnia ocupa un lugar tan destacado en el discurso rebelde y parece ser una importante causa raizal del conflicto.

Equipamiento de un ejército privado. Una organización militar privada debe adquirir armamentos y pertrechos. Normalmente hacerlo es difícil en extremo: aun los criminales rara vez tienen acceso a armamentos más poderosos que pistolas. El acceso a armamentos varía muchísimo entre países y en el tiempo. En aquellos lugares donde los rebeldes enfrentan grandes, pero ineficientes, ejércitos del gobierno, en ocasiones han logrado equiparse capturando las armas del gobierno; es el caso clásico del Frente Popular de Liberación de Eritrea contra el gobierno de Derg de Etiopía. De manera análoga, en Albania y Somalia, breves episodios de disturbios sociales permitieron a las pandillas locales asaltar los arsenales del gobierno. En Albania, los armamentos saqueados fueron llevados al otro lado de la frontera convirtiéndose en la base para armar la rebelión de los Balcanes. En Somalia, este hecho fue el inicio de una cadena de militarización de pandillas, destruyendo la posibilidad de un gobierno central a largo plazo.

La desmembración de la antigua Unión Soviética creó algunos gobiernos nuevos que confrontaron una seria escasez de rentas, pero disponían de enormes existencias de armamentos que no les servían para nada. Nacieron entonces grandes negocios ilegales, a menudo dirigidos por antiguos soldados, como el ruso Victor Bout, en los cuales el armamento se enviaba como carga aérea a zonas de conflicto a cambio de la riqueza en productos naturales. En consecuencia, durante los años 90, la disponibilidad de equipo militar para los grupos rebeldes creció de manera descomunal y su costo se derrumbó: un rifle AK-47 se vende en la actualidad en apenas seis dólares en algunos países de África (Instituto Universitario de Estudios Internacionales, 2001; Departamento de Estado de los Estados Unidos, 1999).

Supervivencia y viabilidad militar. La absoluta viabilidad militar de la rebelión tendrá grandes diferencias entre sociedades, y así influirá en el riesgo de conflicto. El terreno es un factor único que influye en la viabilidad militar. Para grandes grupos rebeldes es más fácil ocultarse en las zonas rurales con una baja densidad de población que en las zonas urbanas. En términos estadísticos, los países en los que la población se concentra en zonas urbanas, pero posee extensas y escasamente pobladas zonas remotas, se encuentran en mayor riesgo de rebelión. Se dispone de evidencia que indica la mayor probabilidad de que las rebeliones se inicien en países con extensos terrenos montañosos. Por ejemplo, el Frente Popular de Liberación de Eritrea pudo depender de refugios seguros en lugares montañosos, y Nepal, uno de los países más montañosos del mundo, se ha visto sometido a guerras importantes. Países como Colombia, con montañas y selvas, geográficamente pueden ser más propensos a la rebelión que países como Arabia Saudita (para un estudio empírico de la geografía y la guerra, véase Buhaug y Gates, 2000).

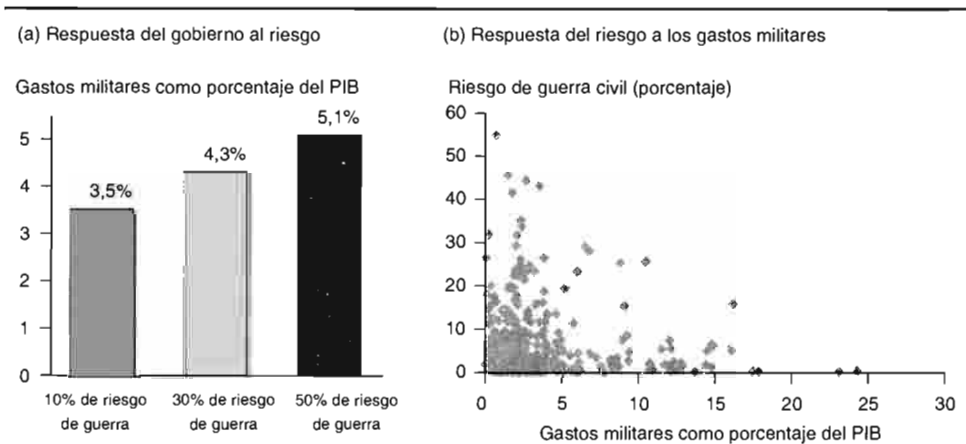
Un segundo factor que influye en la viabilidad militar es la capacidad del gobierno. Tanto un adecuado mantenimiento del orden como las operaciones militares de contrainsurgencia son exigentes desde el punto de vista organizativo y mucho más difíciles, por ejemplo, que prestar servicios sociales básicos.

Disuadir la rebelión en sus primeras etapas requiere una presencia local efectiva del gobierno y la buena disposición de la población a compartir información. Habitualmente, los grupos rebeldes asesinan a las personas sospechosas de ser informantes. De modo que para que la gente esté dispuesta a dar información al gobierno, debe confiar en que éste sea efectivo. Es posible que las poblaciones locales ni aprecien ni confíen en Estados débiles, de modo que en adelante esos Estados carecerán de la información para reprimir la rebelión. Aun para gobiernos muy eficaces, reprimir la rebelión resulta ser un proceso arduo y complejo, aunque, con el tiempo, Francia, Alemania, España y el Reino Unido fueron bastante exitosos en reprimir acciones violentas del Frente de Liberación Nacional de Córcega, del Baader-Meinhof y sus

posteriores manifestaciones, como la Facción del Ejército Rojo, Euskadi ta Askatasuna (ETA) y el Ejército Republicano Irlandés (IRA), respectivamente.

Por lo general, gobiernos menos eficaces tratan de impedir la rebelión aumentando considerablemente el gasto militar convencional. Por ejemplo, cuando el riesgo objetivo de rebelión se representa por medio del riesgo calculado en el modelo de Collier-Hoeffler (Collier y Hoeffler, 2002d), un 10% adicional de riesgo de rebelión aumenta el presupuesto militar prioritario en más de 10% (figura 3.6). Sin embargo, usualmente este gasto militar resulta ineficaz para disuadir la rebelión (véase recuadro 3.3). Teniendo en cuenta que esta tendencia del gasto sea más elevada donde los riesgos son más elevados, un gasto militar elevado no tiene un efecto disuasivo significativo sobre el riesgo de rebelión.

Figura 3.6
Gastos militares y el riesgo de guerra civil



Fuente: Collier y Hoeffler (2002d).

Grupos rebeldes como organizaciones empresariales

La rebelión es costosa. Habitualmente, varios miles de personas serán trabajadores de tiempo completo de la organización durante varios años. Es necesario alimentar, vestir y albergar a estas personas y a sus dependientes; también es necesario equiparlos. Dependiendo de su complejidad, el equipo militar y los pertrechos pueden ser supremamente costosos y se deben reemplazar con frecuencia en situación de combate. Si bien la organización rebelde tiene que hacer frente a todos estos costos, sus actividades militares no generan directamente ningún tipo de rentas. Como organización empresarial, en consecuencia, una rebelión confronta un serio problema de financia-

Recuadro 3.3 Ineficientes medidas de contrainsurgencia en Indonesia

A lo largo de su historia, Indonesia ha sufrido mucha violencia política, incluyendo guerras civiles, movimientos de autodeterminación, conflictos étnicos, golpes y masacres patrocinadas por el Estado. A comienzos de los años 90 y, de nuevo en 1999-2002 una guerra civil asoló la provincia de Aceh, rica en recursos. Esta guerra se libró entre el gobierno y GAM, una organización que, desde comienzos de los años 70, luchaba por la autonomía. Durante más de veinte años, GAM contó con limitados recursos financieros, escaso equipo militar y pocos reclutas. En parte, la razón del crecimiento de GAM en los años 90 fue el efecto de demostración en el vecino Timor Oriental, hecho que animó a los habitantes de la provincia Aceh a exigir también su independencia. De igual pertinencia fueron las expectativas de rentas imprevistas que podrían resultar de gobernar un estado de Aceh independiente y rico en recursos. Sin embargo, lo que otorgó a GAM mayor legitimidad y acceso a un fondo más amplio de posibles reclutas que en años anteriores, fue una reacción negativa del pueblo a las medidas de contrainsurgencia del gobierno en los años 80. Estas acciones se intensificaron después del resurgimiento de GAM en 1990-91. Después de un período de inactividad, en 1999 GAM surgió con más fuerza, al menos en parte, gracias al mayor apoyo de la opinión pública de Aceh, posiblemente como resultado de la indignación pública contra los supuestos abusos contra los derechos humanos cometidos por las fuerzas de seguridad de Indonesia entre 1990 y 1998.

Fuente: Ross (2002b).

ción, y si no puede superar este problema de financiación, entonces el grupo rebelde no será viable. Quizás este es el destino de muchos autoproclamados movimientos rebeldes.

Luego, todos los grupos rebeldes que lograr intensificar la violencia hasta el punto de guerra civil tienen que ser, en parte, organizaciones empresariales. Lo anterior no significa que la riqueza personal o ninguna otra ambición económica sea el móvil de la rebelión. Aunque las organizaciones rebeldes tienen que ser empresas porque tienen que cubrir sus costos, es probable que la rentabilidad no sea la motivación de la mayoría de ellas. Gran parte de la literatura de la economía sobre la rebelión supone que los grupos rebeldes tienen objetivos económicos, mientras que gran parte de la literatura política omite considerar a las finanzas como una restricción; sin embargo, aun cuando no sean el móvil, las finanzas pueden ser un factor clave para explicar la rebelión.

Los grupos rebeldes disponen de tres opciones para recaudar fondos: su inicio puede ser una persona adinerada; pueden pedir donaciones; y pueden explotar empresas comerciales. Ocasionalmente, los muy pudientes crean sus propios partidos políticos, por ejemplo, James Goldsmith en Francia y el Reino Unido, y Ross Perot en los Estados Unidos, y también ocasionalmente inician sus propias rebeliones. Osama Bin Laden es un espectacular ejemplo actual y cuando, en 1994, Jonas Savimbi reinició la guerra de Angola, era una de las personas más adineradas del mundo. Si bien, conforme

crece el número de los potentados, lo anterior puede comenzar a ser más común, históricamente, por lo general, los grupos rebeldes han sido financiados por donaciones o por sus propias empresas comerciales.

¿Quién dona la muerte? Comúnmente, cuando van en búsqueda de donativos, los grupos rebeldes no dependen demasiado de los aportes voluntarios del grupo local cuyos intereses promueven. En este contexto, tienen marcadas diferencias con los movimientos políticos normales. Sus principales fuentes de donativos son de gobiernos extranjeros hostiles al gobierno al que se oponen y de diásporas localizadas en países ricos.

Son varias las ventajas que los gobiernos hostiles encuentran en este tipo de intervención militar. Es clandestina y, por tanto, elude las presiones normales de los arreglos de conflictos internacionales. Es probable que las principales fuentes de financiación de gobiernos para los movimientos rebeldes, hasta el fin de la Guerra Fría, hayan sido las dos grandes potencias. Desde esa época, los conflictos regionales se han vuelto más factibles, así que los gobiernos vecinos pueden haber incrementado la financiación de grupos rebeldes. Es obvia la dificultad para obtener evidencias concretas de la importancia de la financiación de grupos rebeldes por parte de gobiernos. Uno de estos casos es el papel que jugó el gobierno de Rodesia del sur en los años 70 en la financiación y entrenamiento de Renamo. Cuando este gobierno se derrumbó, Renamo también se vino a pique. El gobierno de Suráfrica lo resucitó posteriormente a comienzos de los años 80. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) han documentado la forma como varios gobiernos africanos apoyaron a Unita. Asimismo, evidencias concretas señalan la participación de los gobiernos de Rwanda, Uganda y Zimbabwe en la República Democrática del Congo y del gobierno de Liberia en Sierra Leona. En algunas ocasiones, la participación es recíproca, de tal manera que, en efecto, el conflicto es una guerra internacional. Por ejemplo, en algún momento, el gobierno de Sudán apoyaba al Ejército de Resistencia de Lord que luchaba al norte de Uganda y el gobierno de Uganda apoyaba al Movimiento Popular de Liberación de Sudán que combatía en el sur de Sudán. Es probable que, en casi todas las guerras civiles, el grupo rebelde obtenga apoyo significativo de un gobierno extranjero.

Otra fuente importante de donativos para los grupos rebeldes son las diásporas localizadas en países ricos. Las diásporas no sufren las consecuencias de la violencia, ni tampoco están en contacto permanente ni tienen que llegar a acuerdos con “el enemigo”. Estudios de caso indican que las diásporas tienden a ser más extremistas que la población que permanece en el país de origen: apoyar el extremismo es una forma sencilla de confirmar una identidad continuada con el lugar que se ha abandonado. Un ejemplo espectacular de este tipo de financiación fue el apoyo monetario para el Frente Popular de Liberación de Eritrea, el cual impulsó a su enorme diáspora un impuesto informal sobre la renta. Entre otros ejemplos se incluye el apoyo de la

diáspora Tamil en Norteamérica para los Tigres Tamil y el apoyo de la diáspora albanesa en Europa al Ejército de Liberación de Kosovo.

A diferencia de las demás fuentes de financiación para la rebelión, los aportes de la diáspora son susceptibles a la imagen del grupo rebelde en los medios. De ahí que un grupo rebelde sagaz tratará de manejar su imagen, explotando los intereses y los recursos de la diáspora pertinente. Después del 11 de septiembre de 2001, la población estadounidense se hizo más consciente de las verdaderas consecuencias de financiar la violencia política, y según se cree, los donativos a los grupos rebeldes han registrado un abrupto descenso. Después del 11 de septiembre, dos organizaciones rebeldes con alto grado de dependencia de los aportes de diásporas en Norteamérica: el IRA y los Tigres Tamil, han emprendido medidas sin precedentes hacia la paz: mientras el IRA acepta la “salida del servicio” de sus armas, los Tigres Tamil retiran sus demandas de independencia.

¿En qué tipo de empresas comerciales se involucran los grupos rebeldes? Hoy en día, la mayoría de las organizaciones rebeldes tienen una fuerte dependencia de la generación de fondos proveniente de la gestión empresarial junto a sus actividades militares y políticas. La pregunta sería, entonces, ¿en qué tipos de actividades comerciales tienen la posibilidad de ser competitivas las organizaciones rebeldes? Lamentablemente, la respuesta obvia es que los grupos rebeldes tienen sólo una ventaja competitiva, a saber, su posesión de una capacidad generalmente enorme para la violencia. Entonces, las actividades comerciales con las cuales son más compatibles son diversas formas de tinglados de extorsión o actividades que solamente requieren control militar sobre un territorio limitado. Las actividades comerciales se asocian más comúnmente con la extracción de recursos naturales, y las guerras civiles ocurren de manera desproporcionada en países con una gran dependencia de los recursos naturales (figura 3.7).

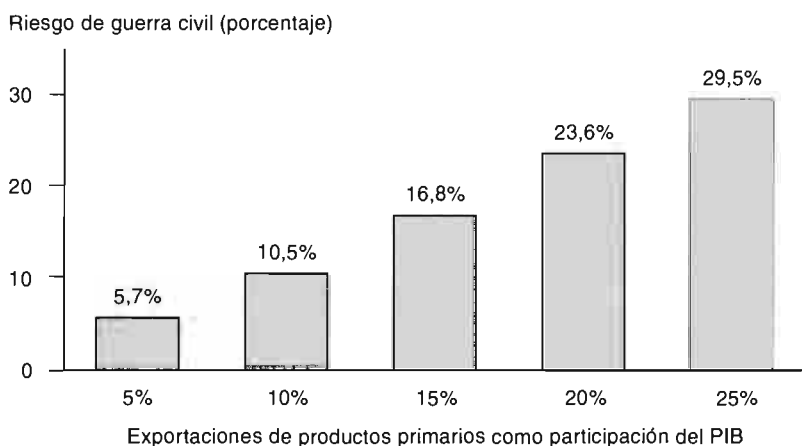
Recuérdese que, por razones militares, la tendencia de los grupos rebeldes será a establecerse en zonas rurales. Las zonas rurales son en su mayoría pobres. Y es obvio que la práctica de la extorsión sólo funciona si hay algo que se pueda extorsionar, y este hecho representa un limitante de envergadura a la actividad rebelde; las zonas supremamente pobres no son muy compatibles con la extorsión y, por tanto, tienden a no serlo para la rebelión⁴. Sin embargo, una minoría de zonas rurales es muy compatible con la extorsión, a saber, si produce productos primarios con elevadas rentas económicas. Por lo general, estos productos están destinados a la exportación y, usualmente, las mayores rentas provienen de la extracción de la riqueza en productos natu-

4 Una posible excepción son aquellos países donde los recursos son valiosos porque son escasos en el contexto local, como el agua y la tierra fértil en zonas áridas. Si bien Homer-Dixon (1991) ha puesto el énfasis en esta categoría de conflicto, véase el análisis de Gleditsch (1998).

rales. En aquellos lugares donde se desarrollan estas actividades, para los grupos rebeldes adelantar prácticas de extorsión que involucren cobros de protección a los productores, es un asunto relativamente simple. El ejemplo más conocido es el de los diamantes de Angola y Sierra Leona. Los diamantes de aluvión son muy compatibles con los grupos rebeldes porque la tecnología es tan simple que la organización puede entrar directamente al proceso extractivo. Igualmente, la tala de bosques es una tecnología sencilla.

Figura 3.7

Recursos naturales y el riesgo de guerra civil para países de ingreso bajo



Fuente: Collier y Hoeffler (2002c).

Sin embargo, algunas veces las exportaciones agrícolas valiosas se convierten en blanco de la extorsión rebelde. En este caso, el grupo rebelde no siembra el cultivo, sino que impone gravámenes informales sobre la producción. El caso más notorio es el de las drogas ilícitas, las cuales, en razón de su ilegalidad, son supremamente valiosas. Las políticas mundiales sobre drogas implican que las drogas sólo se pueden cultivar en territorios ajenos al control de un gobierno reconocido. Entonces, los grupos rebeldes que controlan territorios en los cuales se puede cultivar la droga, pueden imponer elevados gravámenes a los productores. Por ejemplo, cuando el gobierno de los Estados Unidos dejó de financiar a los mujahedín de Afganistán, el grupo se dedicó a la producción de drogas. Igualmente, algunas estimaciones indican que el control que ejercen sobre el cultivo de drogas le significa a las FARC de Colombia un ingreso cercano a los 500 millones de dólares al año. Hasta cultivos de bajo valor para la exportación se convierten a veces en el blanco de las prácticas de extorsión de los

rebeldes. Por ejemplo, el FUR de Sierra Leona comenzó imponiendo gravámenes informales al café y sólo trasladó sus actividades a las zonas diamantíferas una vez se estableció definitivamente.

Aunque algunas industrias extractivas requieren tecnología demasiado compleja para los grupos rebeldes y necesitan de las corporaciones multinacionales (CMN), este hecho no impide la extorsión. Los grupos rebeldes pueden fijar su objetivo en las CMN amenazando su valiosa infraestructura. El blanco de infraestructura clásico es un oleoducto; generalmente, las compañías petroleras pagan dinero de protección a “empresarios de la violencia” en las comunidades locales. En ocasiones estos empresarios se disputan el derecho a extorsionar. Por ejemplo, en la región del delta en Nigeria, los empresarios de la violencia de aldeas rivales a ambos lados de una nueva estación de bombeo de Shell, pelearon por los derechos de extorsión con un saldo de 75 víctimas mortales. A mediados de los años 90 se inició una violencia de baja intensidad en el delta de Nigeria. En esencia, se trataba de violencia política, dirigida contra un gobierno militar. Pese a la democratización, la violencia ha registrado una abrupta escalada, aunque se ha transformado en algo más afín a las peleas de pandillas de los Estados Unidos por el control del comercio de drogas.

Un desarrollo reciente y especialmente sorprendente es que los grupos rebeldes recaudan fondos vendiendo los derechos anticipados de la extracción de minerales que actualmente no controlan, pero los cuales se proponen controlar comprando armamentos financiados por medio de la venta de esos derechos de extracción. Kabila, quien posteriormente sería el presidente de la República Democrática del Congo, habría recaudado varios millones de dólares procedentes de los intereses comerciales de Zimbabwe, a cambio de contratos de extracción antes de emprender su exitoso asalto sobre Kinshasa (Instituto Universitario de Estudios Internacionales, 2001). De manera similar, Denis Sassou-Nguesso, posteriormente presidente de la República del Congo, habría vendido derechos de extracción para ayudar a financiar su puja militar por el poder.

Una técnica alternativa de extorsión contra las CMN consiste en el secuestro seguido por demandas de rescate. Las FARC recaudan cerca de 200 millones de dólares al año por concepto de rescates, la mayor parte de esa suma corresponde al secuestro de empleados de CMN. Las compañías petroleras son blanco común del secuestro, y en algunas regiones las compañías están sometidas a secuestros diarios. La ONG Pax Christi de Holanda (2001) calcula que durante los años 90, los rescates pagados por compañías europeas a movimientos rebeldes ascendieron a 1,2 mil millones de dólares, un monto que supera de lejos los flujos oficiales de ayuda europea a los gobiernos afectados. Se cree que el Ejército de Liberación Nacional (ELN), grupo rebelde colombiano, habría obtenido 20 millones de dólares en rescate de la compañía alemana Mannesmann, dinero crucial para la adquisición en ese entonces de complejo equipo militar para el grupo y su subsiguiente expansión. Asimismo los grupos rebeldes

toman como blanco del secuestro a los turistas extranjeros. Por ejemplo, hace poco un pequeño grupo rebelde de Filipinas obtuvo, a través de Libia, un rescate de un millón de dólares por persona a cambio de un grupo de turistas europeos. Después de cada secuestro exitoso, el reclutamiento de los grupos rebeldes aumenta vertiginosamente, presumiblemente porque los hombres jóvenes esperan jugosos rescates. En Colombia, los grupos rebeldes se han unido con delincuentes urbanos para crear un mercado de secuestro de personas. Los delincuentes de las ciudades se encargan del secuestro, vendiendo a la víctima al grupo rebelde el cual luego exige un rescate. Así como los mercados de víctimas de secuestro están surgiendo en los países en desarrollo, así mismo los mercados de seguros de rescate surgen en los países industrializados. De manera perversa, los posibles efectos del seguro de secuestro son los de reducir el incentivo para proteger a los trabajadores contra el secuestro y aumentar el tamaño de los pagos de rescate.

Si bien los recursos naturales son probablemente el blanco más común de la extorsión rebelde en las zonas rurales, un valioso atributo adicional es si la zona incluye una frontera interna. El control físico sobre una frontera puede ser valioso en razón del potencial de contrabando. Un aforismo postsoviético afirma que el control sobre un kilómetro de la frontera rusa era suficiente para volverse millonario (véase recuadro 3.4). El potencial de explotación de una frontera depende de las políticas comerciales que hayan adoptado el país y sus vecinos. Como Rusia era muy proteccionista, el control de la frontera permitía el contrabando de artículos hacia el país. En ocasiones el contrabando puede ir en la dirección opuesta. Por ejemplo, Afganistán limita con países que usualmente han sido muy proteccionistas; por tanto, el control de las zonas de frontera de Afganistán ha permitido el ingreso por aire de artículos a precios mundiales que luego se pasan de contrabando a estos países vecinos donde sus precios son mucho más altos.

Por último, algunos grupos rebeldes han aprovechado su ventaja comparativa en violencia para apropiarse de algunos nichos del mercado de extorsión en los países industrializados. Por ejemplo, se dice que, en la actualidad, la mafia albanesa asociada con el Ejército de Liberación de Kosovo controla cerca del 80% de la trata de blancas en el centro de Londres (*The Observer*, 2002).

Entonces, ¿el saqueo es la causa raizal? Ya hemos planteado nuestra opinión contraria a una interpretación de la rebelión basada en la codicia. En su mayoría, los empresarios de la violencia tienen objetivos fundamentalmente políticos y es de presumir que, en un principio, emprenden actividades ilegales únicamente como una lúgubre necesidad de recaudar fondos. Sin embargo, las tareas rutinarias involucradas en el manejo de un negocio ilegal pueden, con el tiempo y de manera inadvertida, tender a desarrollar su propio ímpetu. La organización comienza a atraer más tipos criminales y menos idealistas, de modo que puede cambiar su carácter paulatinamente. Algunas

Recuadro 3.4 Financiación de la rebelión chechenia

Entre 1991 y 1993, la Chechenia disidente controlaba más de 300 kilómetros de la frontera rusa. Durante esta época, Chechenia se convirtió en una zona franca ilegal pero tolerada y supremamente rentable, que garantizaba a sus propietarios una fortuna de millones en moneda dura. Independiente en la práctica después de 1991, aunque Chechenia poseía un aeropuerto internacional y una frontera internacional con Georgia, todavía continuaba totalmente integrada en el espacio económico de Rusia. Esto significaba, en primer lugar, que Chechenia tenía acceso a recursos naturales rusos exportables y de bajo costo; y, segundo, que tenía acceso al mercado de consumidores ruso, ávido de todo tipo de artículos de consumo. Estos hechos convertían a Chechenia en un filón para la economía sombra, y su situación como eje entre los mercados globales y los mercados rusos, demostró ser supremamente lucrativa. Los artículos de consumo se importaban libres de impuestos a través de Chechenia, mientras los recursos naturales y las armas se exportaban a los mercados globales sin regulación alguna. Los flujos monetarios, los cuales financiaron el régimen de Dzhokhar Dudayev y después la guerra, se originaron en la economía sombra. No es ninguna sorpresa especial que la Chechenia independiente de Dudayev recibiera el apoyo y fuera utilizada por empresarios de la economía sombra, quienes explotaron la “zona franca” de Chechenia para sus propios intereses comerciales. Los supuestos empresarios patrióticos estaban interesados en una Chechenia independiente, fuera del alcance del Estado ruso, pero con acceso al espacio de oportunidad ruso y al mercado mundial. Asimismo tenían el interés de asegurar la debilidad estatal de Chechenia para conservar su libertad de acción.

Fuente: Zürcher, Koehler y Baev (2002).

dirigencias rebeldes tienden a prosperar de la guerra y pueden mostrarse bastante renuentes a permitir que esa situación llegue a su fin. En algunos casos, como el desplazamiento del FUR de Sierra Leona a Guinea, un grupo rebelde que siente que sus actividades delictivas se desbaratan en un país, se traslada a otro país. Al llegar a este punto, cualquier ideología política se ha evaporado, dejando tras de sí a un “bandido errante”, que el análisis clásico define como la forma más destructiva de poder (Olson, 1993). Aunque, usualmente, el saqueo no es la causa raizal del conflicto, puede ser un factor crucial a su perpetuación, dando origen a la trampa del conflicto.

LA TRAMPA DEL CONFLICTO

Una vez ha comenzado, una rebelión parece desarrollar su propio ímpetu. Regresar a la paz resulta difícil y, aun cuando se haya restablecido, la paz es regularmente frágil.

Cómo retornar a la paz

La mejor manera de pronosticar si un país va a estar en guerra civil el año próximo es si ese país se encuentra en guerra civil en este momento (véase recuadro 3.5). Las

guerras son muy persistentes: la guerra típica dura siete años aproximadamente. Como lo señalaba la parte I, los costos de guerras de este tipo son astronómicos y, en consecuencia, rara vez son móviles de transformación exitosa. En esta sección lo que interesa determinar es por qué duran tanto.

Recuadro 3.5 Modelación de la duración de la guerra civil

Collier, Hoeffler y Söderbom (2003) emplean una regresión de riesgo para investigar por qué algunas guerras se prolongan durante mucho más tiempo que otras. Desde el punto de vista de la estadística, examinar la duración de la guerra civil es más dispendioso que estudiar sus inicios, de modo que los resultados muestran grandes variaciones. La explicación del inicio puede requerir muchísimas observaciones con una amplia variación de características, porque la comparación se hace entre países con rebeliones y países sin rebeliones. La explicación de la duración de las rebeliones depende de la variación mucho más limitada entre países con guerras. Entre otros estudios empíricos de la duración de la guerra civil, podemos mencionar a Balch-Lindsay y Enterline (2000), Buhaug, Gates y Lujala (2002), DeRouen (2003), Elbadawi y Sambanis (2000), Fearon (2002) y Regan (2002).

En apariencia y teniendo en cuenta que los conflictos son tan costosos, podría parecer fácil encontrar acuerdos mutuamente beneficiosos que les pongan término. Sin embargo, consideremos la diferencia radical entre las rebeliones contra gobiernos y las huelgas de trabajadores contra una compañía. Pocos sindicatos y compañías pueden evitar totalmente las huelgas, pero una vez ocurren, por lo general se arreglan en el término de unos pocos días o semanas: con frecuencia resulta más fácil terminar las huelgas rápidamente que evitarlas totalmente. Con las rebeliones sucede exactamente lo contrario: la mayoría de los gobiernos nunca confrontan una rebelión, pero una vez ocurre una rebelión, terminarla resulta difícil. ¿Por qué es tan persistente la rebelión?

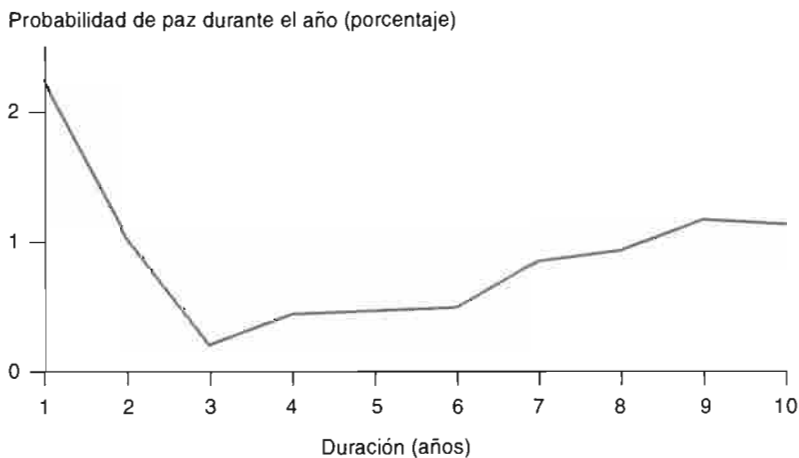
Aun en los lugares donde la población tiene reclamos significativos, los gobiernos se muestran comprensiblemente renuentes a conceder a la violencia lo que no han concedido a la presión no violenta. Es obvio que los gobiernos no pueden darse el lujo de dar una señal en el sentido que la violencia sea una estrategia política efectiva, dado que en todas las sociedades existen muchos grupos dispuestos a recurrir a la violencia para lograr sus fines, así que el potencial es ilimitado. Un problema adicional es que aun si los gobiernos están dispuestos a darse por vencidos ante las demandas de los rebeldes, no dispondrían de medios creíbles de comprometerse con el acuerdo, y por tanto el grupo rebelde podría temer que una vez perdida su capacidad combativa, el gobierno renegará de sus compromisos, un problema conocido como inconsistencia temporal. Hasta puede llegar a ser lógicamente imposible admitir to-

das las demandas rebeldes. Con frecuencia, las circunstancias según las cuales un grupo rebelde puede medrar, igualmente permiten medrar a otros grupos, y a veces estos grupos tienen objetivos opuestos. Por ejemplo, en Colombia, hasta el punto en que tienen ideologías políticas discernibles, los grupos rebeldes son contradictorios.

No obstante, surgen patrones significativos. Si una sociedad tiene un ingreso distribuido de manera demasiado desigual y un ingreso promedio muy bajo, las guerras son especialmente prolongadas, posiblemente debido a que el costo de sostener la rebelión es bajo si muchos de los habitantes de un país están en la miseria y posiblemente porque, comúnmente, los gobiernos de este tipo de países son débiles. Si la sociedad está compuesta por dos o tres grupos étnicos, las guerras son especialmente prolongadas, tal vez porque este hecho facilita la creación de distintas identidades de apoyo, tanto para el gobierno como para los rebeldes.

Las posibilidades de paz se deterioran paulatinamente durante los primeros cuatro años de guerra. Es de presumir que el conflicto intensifica los odios y asimismo puede desplazar de manera gradual el equilibrio de intereses influyentes a favor de la continuación del conflicto. Los empresarios criminales prosperan en la guerra a expensas de otros intereses, y así, en estas etapas iniciales del conflicto, los empresarios criminales medran mientras los empresarios decentes decaen. Las posibilidades de paz comienzan a mejorar paulatinamente después de cuatro años, tal vez como un reflejo de las decrecientes oportunidades de extorsión conforme la economía se repliega (figura 3.8).

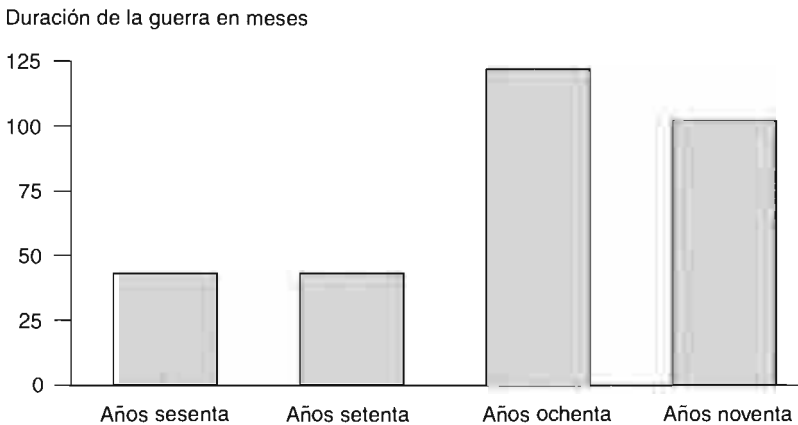
Figura 3.8
Cómo evolucionan las posibilidades de paz en el mundo entero



Fuente: Collier, Hoeffler y Söderbom (2003).

Asimismo parece que las guerras son cada vez más prolongadas (figura 3.9). Recuérdese que el modesto acortamiento de las guerras registrado en los años 90 bien puede ser temporal. Como se analiza en el capítulo 4, si bien el final de la Guerra Fría fue testigo de una oleada de acuerdos de paz, esta tendencia no logró sostenerse más allá de mediados de los 90. En la actualidad, la duración esperada del conflicto es más del doble de la de los conflictos que comenzaron antes de 1980 (Collier, Hoeffler y Söderbom, 2003). Una explicación posible es que sostener un conflicto es más fácil de lo que era, porque aun sin apoyo de una superpotencia o de un gobierno vecino, los grupos rebeldes están en capacidad de generar rentas y adquirir armamentos. Otra posibilidad es que las rebeliones han cambiado su carácter gradualmente, llegando a ser menos políticas y más comerciales. Los empresarios de la violencia, ya sean básicamente políticos o básicamente comerciales, pueden obtener ganancias de la guerra hasta tal punto que creíblemente nada los puede compensar lo suficiente como para aceptar la paz. Quienes se ven a sí mismos como líderes políticos se benefician de la guerra porque pueden manejar sus organizaciones con un estilo jerárquico y militar, con el poder concentrado en sus propias manos, algo mucho más difícil de justificar en tiempo de paz. Quienes se ven a sí mismos como extorsionistas, se benefician de la ausencia del imperio de la ley en las zonas que controlan. Cualquiera sea la forma cómo se vean a sí mismos, los líderes habrán invertido en costosos equipos militares que dejarán de tener utilidad una vez hayan firmado la paz. Pedir a un líder rebelde que acepte la paz puede parecerse más o menos a pedir a un campeón de natación que vacíe la piscina.

Figura 3.9
Duración de las guerras civiles en el tiempo

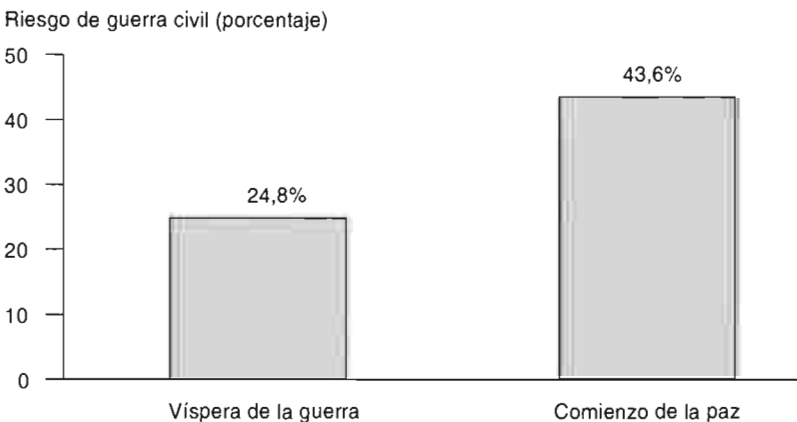


Fuente: Collier, Hoeffler y Söderbom (2003).

La comunidad internacional ha hecho grandes esfuerzos a través de mediaciones diplomáticas, económicas y militares para acortar las guerras civiles. Este informe plantea que ninguno de estos tipos de mediaciones ha sido exitoso de manera sistemática. Es posible que mediaciones particulares hubieran podido funcionar, pero no se aprecia ningún efecto general significativo. De ahí que, una vez ha comenzado una rebelión, pareciera existir algo parecido a una trampa: fuerzas poderosas mantienen el conflicto vigente, mientras la comunidad internacional pareciera ser casi impotente para detenerlo. Lamentablemente, esta situación continúa aun después de que se ha logrado la paz.

Reversión a la guerra. El país típico que llega al final de una guerra civil está expuesto a cerca de 44% de riesgo de regresar al conflicto en el término de cinco años. Una razón que explica este elevado riesgo es que, generalmente, los mismos factores que causaron la guerra inicial continúan vigentes. Si antes de una guerra un país tenía un ingreso promedio bajo, zonas rurales dotadas de recursos naturales, un vecino hostil y una enorme diáspora, es probable que después de la guerra continúe teniendo estas características. Algunos países son intrínsecamente propensos a la guerra civil en virtud de su estructura geográfica y económica, de modo que conforme el gobierno llega a un acuerdo con un grupo rebelde, existe la probabilidad de que surja otro grupo rebelde. Se esperaría que un país como Colombia, con montañas, selvas y enormes extensiones de territorio escasamente poblado, tenga una incidencia de guerra civil persistentemente más elevada que, digamos, los Países Bajos.

Figura 3.10
El riesgo de guerra civil para un país típico en guerra civil, justo antes
y justo después de la guerra



Fuente: Collier y Hoeffler (2002c).

La anterior es, en efecto, parte de la explicación de la persistencia de la guerra civil. Por ejemplo, los países que van a la guerra civil muestran una tendencia a tener ingresos mucho más bajos que otros países. Este ingreso bajo tiende a hacer que el conflicto se prolongue por largo tiempo y a que el país tenga mayores probabilidades de recaer en el conflicto una vez haya alcanzado la paz. Sin embargo, otra posibilidad es que surja un elevado grado de persistencia del conflicto debido a un círculo vicioso de guerra civil. Ahora se indagarán diversas formas en las cuales el conflicto de un período puede aumentar los riesgos de conflicto posterior.

La guerra hace retroceder el desarrollo. La manera más obvia en la que el conflicto tiene circuito de reacción es que la guerra civil interrumpe y, en efecto, invierte el desarrollo económico. Como lo señalaba el capítulo 1, un país pierde, en promedio, cerca de 2,2 puntos porcentuales de su tasa normal de crecimiento anual. Dado que, en promedio, la guerra civil dura cerca de siete años, para cuando llega a su fin, el ingreso *per cápita* es más o menos 15% inferior de lo que podría haber sido si no fuera por la guerra. El análisis anterior indica que este hecho aumentará para el país la incidencia a largo plazo del conflicto, tanto aumentando el riesgo del país de más rebelión como la duración de la rebelión, en caso de que ocurriera. Para el país típico que experimenta una guerra civil, este efecto de la guerra aumentaría el riesgo en 13,5% y la duración en 5,9%, de manera que la incidencia a largo plazo aumentaría en 16,9%⁵.

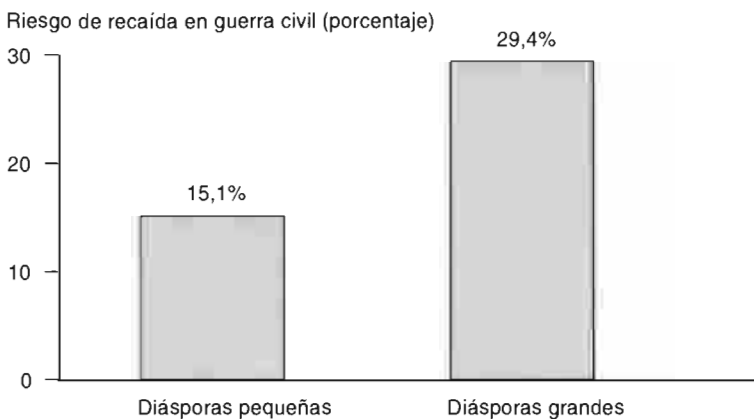
Un circuito de reacción relacionado funciona por medio del efecto del conflicto en la estructura de la economía. En razón de las elevadas rentas que normalmente se involucran en su producción y su relativa independencia de insumos del resto de la economía, las exportaciones de recursos naturales son relativamente sólidas frente al conflicto. En comparación, exportaciones más complejas son comúnmente de bajo margen y dependen de una frágil red de interdependencias comerciales, y estas últimas muestran la tendencia a verse gravemente perturbadas por la guerra. Además, las políticas económicas y las instituciones se deterioran de manera significativa durante la guerra civil, y restaurarlas toma tiempo. Estudios indican que, tanto el nivel de ingreso como las políticas y las instituciones, influyen en la diversificación de la dependencia de productos primarios (Collier y Hoeffler, 2002b). Entonces, dado que políticas, instituciones e ingresos se deterioran durante la guerra y restaurarlos toma mucho tiempo, el país se encontrará atrapado en la dependencia de los productos primarios durante un período mucho más prolongado que la misma guerra. A su vez, esta dependencia aumentará el riesgo de mayores conflictos.

5 El cambio en el largo plazo, o incidencia de autosuficiencia se calcula por medio del método que se explica en el Apéndice 1. Se supone que la probabilidad inicial de la iniciación de la guerra es de 0,016 y la de terminación es 0,123. Se multiplica la probabilidad *g* inicial por 1,135 (correspondiente a un aumento de 13,5%) y la probabilidad *g* inicial por 0,9405 y se vuelve a calcular la incidencia de autosuficiencia.

La guerra desencadena la emigración y el surgimiento de diásporas. Un circuito de reacción adicional es por medio de la emigración de la fuerza laboral. La guerra civil es el acicate de un éxodo de personas: algunas como refugiados a países vecinos, otras como buscadores de asilo en países ricos, mientras otros simplemente son emigrantes económicos impulsados a emigrar por el desplome de las oportunidades económicas en su país de origen (Collier, Hoeffler y Pattillo, 2002). Por diferentes razones, esta emigración también es muy persistente en que cuando un grupo de personas ha emigrado, tiende a ayudar a otros a hacer lo propio. Así pues, aun una vez se ha logrado la paz, la sociedad podría continuar experimentando una rápida emigración de trabajadores, deprimiendo de este modo y aún más el crecimiento económico.

La emigración no solamente priva a la economía de su fuerza laboral; también crea una gran diáspora que vive en los países ricos. En términos estadísticos, este tipo de diásporas aumenta el riesgo de un retorno a la violencia (Collier y Hoeffler, 2002c). En la interpretación causal de esta asociación estadística se involucra un problema: en la medida en que las diásporas sean el resultado de la guerra civil, una diáspora extensa podría estar simplemente actuando en representación de una guerra especialmente dura; sin embargo, cuando se tiene en cuenta esta posibilidad, permanece el efecto nocivo de la diáspora. En la figura 3.11 se ilustra el riesgo de conflicto para un país con una diáspora en los Estados Unidos de tamaño promedio en comparación con una diáspora diez veces más grande en comparación con la población del país de origen.

Figura 3.11
Diásporas y riesgo de posconflicto



Nota: Las diásporas pequeñas son las que tienen un tamaño similar a la de los Estados Unidos; en comparación con la población, las grandes superan a las pequeñas en por lo menos diez veces.

Fuente: Collier y Hoeffler (2002c).

La ruta más probable por medio de la cual las diásporas aumentan el riesgo de un nuevo conflicto es a través de su tendencia a financiar organizaciones extremistas. Para citar un ejemplo, investigaciones sobre el tema han determinado que la bomba masiva que mató a 86 civiles e hirió a más de 1.400 en Colombo, Sri Lanka en 1996, utilizó 60 toneladas de explosivos procedentes de Europa Oriental y adquiridos con fondos de una cuenta bancaria de una diáspora en Singapur, abierta por un canadiense oriundo de Sri Lanka (Bell, 2000). Como se señaló antes, las diásporas tienden a ser más extremistas que las poblaciones que han dejado atrás.

La guerra deja a su paso un cabildeo persistente y perjudicial de los militares. Es obvio que, durante las guerras, el gasto militar aumenta y durante la guerra civil típica el presupuesto militar tiene un incremento cercano al 50%. No es fácil reducir este gasto en el período temprano del posconflicto. Con frecuencia, existe una sensación generalizada de continuos riesgos de conflicto y, como sucede con cualquier cabildeo fuerte, los militares se mostrarán renuentes a que se recorte su presupuesto. Además, a veces el gobierno necesita integrar a fuerzas rebeldes en el ejército, lo cual crea presiones a favor de la expansión del gasto.

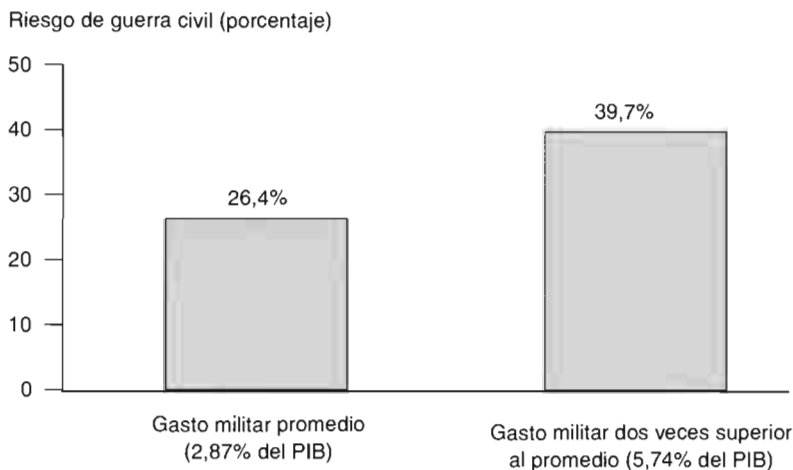
El gasto militar reduce el crecimiento (Gleditsch y otros, 1996; Knight, Loayza y Villanueva, 1996); por consiguiente, tanto durante como después de una guerra civil, un gasto militar tan alto será un lastre para el crecimiento. Sin embargo, los efectos negativos de un elevado gasto militar en situaciones de posconflicto pueden ser todavía más graves. Ya se señaló que, normalmente, el gasto militar del gobierno resulta ineficaz como disuasivo de la rebelión. La figura 3.12 indica que en situaciones de posconflicto, ese gasto resulta significativamente contraproducente en realidad. El análisis estadístico indica un problema potencial de causalidad falsa: en ocasiones, un gasto elevado reflejará una percepción correcta de un riesgo inusualmente elevado de mayor conflicto, y entonces simplemente representará el riesgo, pero permanece cuando éste se tiene controlado respecto de su efecto.

¿Por qué un elevado gasto militar en situaciones de posconflicto sería tan disfuncional? Una razón posible es que el gasto militar puede, sin darse cuenta, ser una señal de mala intención del gobierno. Recuérdese que la baja credibilidad de un acuerdo es un obstáculo a un arreglo, es decir, el gobierno tiene más interés en prometer generosos términos de paz que en cumplir en realidad sus promesas. En consecuencia, un elevado gasto militar podría ser considerado como una indicación de la probabilidad de que el gobierno faltara a sus compromisos. Un análisis de cuáles políticas son las más propicias al crecimiento en situaciones de posconflicto, brinda cierto apoyo a esta interpretación. En promedio, los países surgen del conflicto con inadecuadas políticas macroeconómicas, estructurales y sociales.

Collier y Hoeffler (2002a) investigan cómo las prioridades de política deberían diferir en un país como éste respecto de un país que tiene las mismas políticas inadecuadas.

Figura 3.12

Gasto militar y el riesgo de reanudación del conflicto en países posconflicto



Fuente: Estimaciones de los autores.

cuadas pero no se encuentra en situación de posconflicto. Los investigadores concluyen que simplemente con base en el criterio de maximizar el crecimiento a corto plazo, si se trata de un país posconflicto, debería otorgar mayor prioridad a políticas sociales tan incluyentes como ampliar el acceso a la educación y al cuidado de la salud. Aunque, eventualmente, la salud y la educación juegan un papel en el crecimiento, lo hacen con grandes retrasos, de modo que es poco probable que el efecto inusualmente fuerte de las políticas sociales se deba a la función directa que cumplen en el crecimiento. Una ruta alterna puede ser que priorizar políticas sociales incluyentes lance señales a la población en el sentido que el gobierno está comprometido con un acuerdo de paz. Con base en esta interpretación, los gobiernos posconflicto que dan prioridad al gasto militar, sin darse cuenta, están enviando la señal de que incumplirán con el acuerdo de paz, y aquellos que dan prioridad al gasto social, están enviando la señal de que cumplirán lo que prometen. La primera señal aumenta el riesgo de conflicto, mientras la última construye la confianza del sector privado y, de ese modo, acelera el crecimiento. Si esta interpretación es correcta, sugiere que los gobiernos no son impotentes: sus opciones de políticas pueden alterar el riesgo al que están expuestos. En el capítulo 5 se retomará este tema con mayor profundidad.

La guerra cambia el equilibrio de intereses y alimenta los odios. Todos los anteriores circuitos de reacción funcionan a través de factores que los investigadores han incorporado en modelos de riesgo de conflicto: el nivel, crecimiento y estructura del ingre-

so; gasto militar; y diásporas. Sin embargo, el riesgo de una reversión al conflicto es mucho más elevado de lo que explican estos efectos. En promedio, sólo cerca de la mitad del 44% de riesgo de nuevo conflicto se debe a características, o bien presentes antes de que comenzara el conflicto, o modeladas explícitamente como en proceso de deterioro como resultado del conflicto. La otra mitad del riesgo se debe a cosas que suceden durante el conflicto, pero no se incluyen en el análisis. Por definición, como estos factores se omiten del análisis de modelación, no pueden guiarnos en cuanto a lo que son, pero podemos especular sobre algunas formas probables en las cuales aumenta el riesgo de más conflicto.

Un mecanismo probable de reacción es que el conflicto violento cambia el equilibrio de los bienes en la sociedad, reduciendo el valor de aquellos que son útiles en tiempo de paz y aumentando el valor de aquellos que son útiles únicamente para la violencia. Los bienes específicos a violencia son en parte físicos, como las armas; en parte humanos, como las habilidades para usar las armas y el menor respeto por la vida y la dignidad humanas; y en parte organizativos, como la estructura jerárquica de gestión del grupo rebelde y sus vínculos establecidos con los vendedores de armas y los comerciantes en recursos naturales. Es poco probable que los propietarios de estos activos se mantengan al margen mientras se derrumba el valor de sus activos. Ellos prosperan por causa de la guerra y les gustaría regresar a la guerra.

Otro posible mecanismo de reacción es que el conflicto violento deja tras de sí un legado de atrocidades. Como resultado, el odio aumenta durante períodos de violencia, dejando a la sociedad polarizada. La gente de ambos bandos quiere vengarse por las atrocidades cometidas durante el conflicto y estas atrocidades pueden llegar a suplantar cualquier reclamo anterior. Ya hemos señalado cómo, en ocasiones, las prácticas de reclutamiento de los grupos rebeldes aprovechan estos reclamos.

CONCLUSIÓN

En los países industrializados, las interpretaciones más comunes de la guerra civil consideran en su totalidad a las guerras civiles como un resultado de odios étnicos y religiosos primigenios, o los obligan a ajustarse al familiar marco de la política occidental. Los líderes rebeldes han aprendido a halagar estas imágenes de sus organizaciones, recaudando fondos de diásporas étnicas, mientras se hacen llamar heroicos líderes políticos. Otro tentador esquema, que favorecen los economistas, es ver a los líderes rebeldes como la cúspide del crimen organizado, enriqueciéndose a partir de prácticas de extorsión masiva a expensas de la sociedad más amplia. La reciente importancia de los así llamados “diamantes del conflicto” ha aumentado el conocimiento popular de este lado más oscuro de la rebelión. Ambas interpretaciones pasan por alto la realidad de muchas rebeliones; es decir, aun cuando los líderes rebeldes sean, en efecto, empresarios de la violencia a la cabeza de organizaciones militares priva-

das, que realizan prácticas de extorsión a cambio de protección, usualmente tienen algún tipo de ideología política. Sin embargo, no son líderes políticos convencionales, en cuanto han optado por no liderar movimientos políticos normales.

Es obvio que los móviles –reclamos y codicia– hacen parte de la explicación de la rebelión; sin embargo, si nos concentramos únicamente en el móvil, enseguida surge una paradoja. En muchas situaciones de injusticias más extremas, actual e históricamente, no se da la rebelión. Frecuentemente, en sociedades muy represivas, como Irak y la República Democrática de Corea, no se desencadena una guerra civil. A menudo, en sociedades muy desiguales, como Chile y Kenia, no estalla una guerra civil. Casos extremos de abusos étnicos del poder tampoco han logrado iniciar una guerra civil, como el dominio blanco en Suráfrica y, hurgando de nuevo en la historia, la dominación de los normandos en Inglaterra. Aunque lo cierto es que algunas formas de exclusión política étnica sí parecen aumentar el riesgo de guerra. Quizás a la codicia le va un poco mejor como explicación, ya que parece que las rebeliones secesionistas tienen una conexión con el deseo de apropiarse de recursos valiosos, y más que con una agenda social, algunos líderes rebeldes parecen estar más comprometidos con una agenda personal. Sin embargo, a menudo pareciera que la codicia no nos llevara muy lejos, porque los Estados que reciben una cuantiosa afluencia de ayuda son mucho más atractivos para alguien que desee apropiarse de ellos, aunque no confrontan mayores riesgos de rebelión.

Aunque el móvil ha sido el principal enfoque de la literatura que intenta explicar la guerra civil, también debemos señalar que las circunstancias en las cuales los grupos rebeldes son viables desde el punto de vista militar y financiero, son relativamente escasas. Hirshleifer (2001) ha planteado una deprimente propuesta, el teorema de Maquiavelo, según el cual, no se desperdiciará ninguna oportunidad ventajosa de explotar a alguien. Aun cuando el móvil de muchas rebeliones no sea el deseo de explotar a alguien, es posible que una propuesta muy similar sea bastante exacta: la rebelión no desperdiciará ninguna oportunidad viable desde el punto de vista militar y financiero para promover su ideología política. Si un gobierno vecino es lo suficientemente hostil y las circunstancias son propicias, el grupo rebelde buscará y promoverá un empresario de la violencia. Si en zonas rurales desprotegidas existe la oportunidad de secuestrar a personal de las CMN extractivas, los empresarios locales de la violencia establecerán rudimentarias prácticas de extorsión a cambio de protección y vinculadas en términos generales con demandas políticas. En circunstancias como las que acabamos de mencionar, los reclamos ostensibles podrían ser cualquiera de una amplia gama de cosas: los reclamos abundan.

En el contexto mundial, una de las protestas políticas de masas más grande de los últimos años, la cual congregó a más de 400.000 personas en las calles de Londres, tuvo como móvil defender el derecho a cazar zorros. El grupo rebelde típico no necesita una causa que atraiga un apoyo de esta envergadura: unos cuantos centenares o

unos cuantos miles de personas serán suficientes para alcanzar el grado de violencia que constituye una guerra civil. Así, es probable que en la mayoría de las sociedades se encuentren cuestiones en torno a las cuales sea posible congregarse a un pequeño núcleo de personas apasionadas, que no sientan aversión por la violencia. Grupos políticos identificables han perpetrado hechos de violencia en Francia (los separatistas de la Bretaña), el Reino Unido (los activistas a favor de los derechos de los animales) y los Estados Unidos (los activistas contra el aborto), y en Italia, los Países Bajos y Suecia han ocurrido asesinatos políticos. De ahí que en la mayoría de las sociedades exista el potencial de violencia. Que esta violencia se quede en la periferia, como en los anteriores ejemplos, o crezca lo suficiente como para generar muerte y destrucción generalizadas, puede depender tanto de que una organización militar ilegal y privada sea viable desde el punto de vista militar y financiero, como de la cuestión política misma.

Es obvio que los gobiernos deben atender los reclamos justificados, ya sea que exista o no la probabilidad de que produzcan una violencia en gran escala. Es mucho menos probable que un gobierno incluyente y preocupado enfrente la rebelión y, de todas maneras, será un gobierno mejor. Sin embargo, debemos ser precavidos en vilipendiar a aquellos gobiernos de países de ingreso bajo y dependientes de recursos naturales que confrontan la rebelión. La rebelión no tiene que ser un síntoma de que estos gobiernos sean sensiblemente peores que otros gobiernos. Por el contrario, tal vez se encuentren en un entorno económico y geográfico en el cual la rebelión es especialmente fácil, y tal vez hasta especialmente atractiva. Un periodista entrevistó a Kabila cuando avanzaba hacia Kinshasa. Según informó, Kabila explicó que la rebelión era fácil en Zaire —todo lo que se necesitaba eran diez mil dólares y un teléfono satelital. El dinero era para reclutar a un ejército pequeño y barato porque la población de Zaire estaba entre la más pobre del mundo. Recordemos que, hasta para Zaire, la cita era una exageración. Kabila había recibido millones de dólares y contaba con el apoyo de ejércitos extranjeros para lanzar su ofensiva. El teléfono satelital lo necesitaba para hacer tratos comerciales con firmas extranjeras en industrias extractivas.

Aunque, en ocasiones, la rebelión lleva a una mejoría del gobierno, con mayor frecuencia produce un deterioro impresionante y, en consecuencia, es razonable la suposición en el sentido que la rebelión debería evitarse. En parte, se trata de un asunto para que los gobiernos emprendan mayores esfuerzos para atender reclamos razonables, pero también es un asunto para que la rebelión sea menos fácil. Muchas de las cosas que harían más difícil a la rebelión exigen acciones en el ámbito local o mundial, y la comunidad internacional puede desalentar los intentos de rebelión sin tomar partido en controversias políticas. Este será el tema de la parte III.

Aunque el conflicto político es común a todas las sociedades, la guerra civil se concentra en los países de menor ingreso. En un sentido se trata de un hecho esperanzador: es una indicación de que la paz no depende de resolver todo conflicto político y que

este tipo de conflicto es normal. Más bien, el desarrollo económico es el instrumento crucial para evitar la rebelión y crear las condiciones en las cuales los grupos se involucren en sus conflictos a través de medios políticos normales. El desarrollo económico no es fácil en los países de menor ingreso, pero tampoco es un hecho sin precedentes, complicado al extremo o excesivamente costoso.

Una vez comienza una rebelión, una sociedad corre el riesgo de quedar atrapada en una trampa de conflicto. Terminar el conflicto es difícil, y aun si termina, el riesgo de que se reinicie es elevado. Se podrían emprender fuertes acciones en el ámbito mundial encaminadas a evitar el conflicto en estos entornos de alto riesgo. Construir un mundo pacífico no es solamente un asunto de alentar la tolerancia y el consenso. Es un asunto que involucra una agenda práctica de desarrollo económico y la regulación eficaz de los mercados que han surgido para facilitar la rebelión y la gobernabilidad corrupta.

Capítulo 4

¿POR QUÉ ES TAN COMÚN LA GUERRA CIVIL?

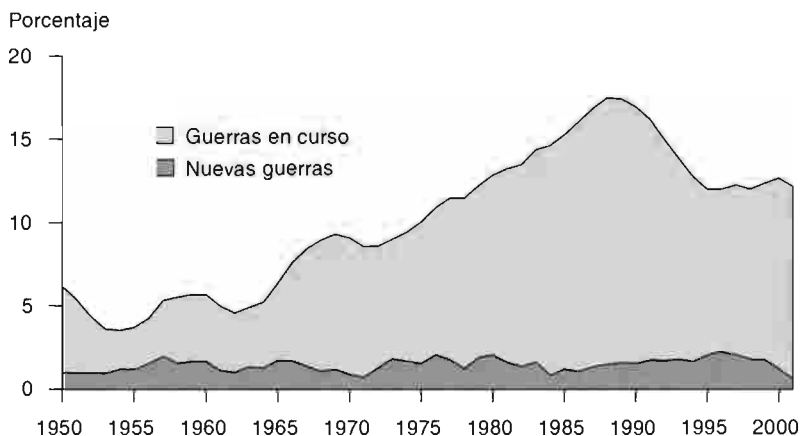
El presente capítulo pasa de un análisis micro de las circunstancias propicias a la rebelión, a un análisis macro de lo que determina la incidencia global de la guerra civil. Indaga cómo la incidencia de guerra civil ha cambiado en el tiempo y en el espacio e intenta explicar estos cambios en términos de las causas raicales de la guerra civil, que hemos identificado en el capítulo 3. La guerra civil se concentra cada vez más en relativamente pocos países propensos al conflicto, muchos de ellos localizados en África. Apelamos al nivel macro para determinar la forma en que el desarrollo económico está cambiando la incidencia general de la guerra civil. El desarrollo no ha llegado a estos países más propensos a la guerra civil. En consecuencia, si continúan las tendencias del pasado, el mundo evolucionará hacia un sistema de dos clases, con una mayoría virtualmente exenta de conflicto y una minoría atrapada en un ciclo de prolongadas guerras intestinas intercaladas con períodos de paz breves e inestables. La incidencia global se verá cada vez más dominada por la minoría de países atrapados en la trampa del conflicto.

CAMBIOS EN EL PATRÓN MUNDIAL DE LA GUERRA CIVIL

Durante los últimos 50 años, la guerra activa ha modificado su carácter en cuanto que las guerras internacionales se han vuelto escasas, mientras las guerras civiles han llegado a ser más comunes. En 2001, con excepción de una guerra, todas las demás fueron guerras civiles. Además, cuando en efecto ocurren guerras internacionales, su tendencia es a ser breves: en su mayoría duran menos de seis meses (Bennett y Stam, 1996). En comparación, las guerras civiles se prolongan durante mucho tiempo, cerca de siete años, y su duración tiende a aumentar.

En la figura 4.1 aparece la incidencia de guerra civil; es decir, la proporción de países en guerra civil en cualquier momento dado. Entre 1950 y 2000, aunque no ha sido un proceso sostenido, aumentó la incidencia general: la incidencia global de la guerra civil alcanzó su nivel más alto hacia 1990.

Figura 4.1
La incidencia mundial de la guerra civil, 1950-2001



Nota: Proporción de países en guerra civil por año. Los conflictos que aparecen en la figura son aquellos que, durante el transcurso de los conflictos, registran, por lo menos, mil bajas en combate.

Fuente: Gleditsch y otros (2002).

El riesgo promedio de que estalle una rebelión y la duración promedio de una guerra una vez comienza, determinan la incidencia global de la guerra civil en un momento en particular. Si tanto el riesgo del inicio como la duración de la guerra fueran constantes durante un período prolongado, la incidencia global del conflicto llegaría a un nivel de autosuficiencia: el número de guerras que llegan a su fin equilibraría el número de guerras que se inician, de manera que el acervo de guerras civiles activas permanecería constante. A lo largo de todo el período entre 1950 y 2001, el riesgo promedio anual de que estallaría una rebelión se acercaba a 1,6%, mientras que la probabilidad promedio anual de que una guerra en curso terminaría era del 12,0%, correspondiente a una duración media de guerras de 5,5 años. Si ambas probabilidades resultaran ser persistentes, entonces la incidencia global del conflicto se establecería con el tiempo en cerca de 12%, aproximadamente la incidencia global de conflicto de los últimos ocho años.

Hace 50 años, la incidencia global de guerra civil era claramente inferior a 12%. Es posible que este período relativamente pacífico pudiera haber terminado en razón de cambios fundamentales en los años 50 y 60 en los factores subyacentes que originan la guerra civil. Sin embargo, en los años 50, muchos países de ingreso bajo todavía eran colonias y el colonialismo reprimía la posibilidad de guerra civil. La independencia ha llegado en dos grandes oleadas: la independencia de África del

Reino Unido y de Francia en 1960-1962, y la independencia de Rusia de comienzos de los años 90. Si los países tienden a estar en paz durante su primer año de independencia, después de que muchos países hayan logrado su independencia habrá una prolongada fase de ajuste. Así pues, durante gran parte de ese período, el mundo ha registrado una insosteniblemente baja incidencia de guerra civil, y al menos parte de la creciente incidencia de guerra civil ha sido causada por un desplazamiento hacia el nivel de autosuficiencia. Recordemos que el nivel de autosuficiencia no necesariamente debe ser una condición deseable, sino que simplemente indica la incidencia global del conflicto con la que, en últimas, la comunidad internacional tendrá que vérselas a menos que pueda reducir el riesgo de rebelión y su duración.

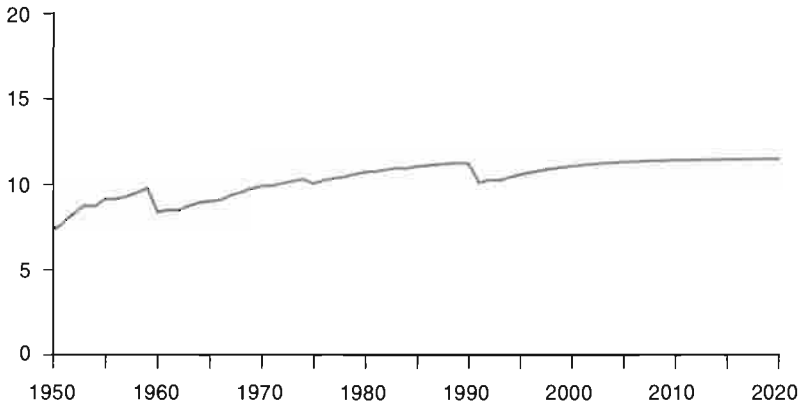
El aumento observado de incidencia global de guerra civil desde los años 50 hasta los 70 no tiene que reflejar en sí mismo un deterioro de los factores que causan y prolongan el conflicto, sino que simplemente refleja la existencia de muchos más países independientes de ingreso bajo. Para ilustrar este punto, en la figura 4.2 aparece una simulación de lo que habría sucedido a la incidencia global de conflicto a partir de 1950 como consecuencia del ingreso al sistema de países recién independizados, si todos los países hubieran enfrentado el riesgo promedio real y la duración real del conflicto durante el período. Se supone, por lo pronto, que todos los países confrontan los mismos riesgos de estallido y terminación del conflicto y que todos los países están en paz en su primer año de independencia¹. La distribución inicial es de cerca de 7,5%, o sea la incidencia real observada en 1950. En la simulación, las oleadas de independencia acrecientan paulatinamente la incidencia global de conflicto hasta un nivel autosuficiente cercano a 12% para el año 2020.

En la sección sombreada de la figura 4.3 aparece la proporción de países con nuevas guerras. No se advierte una tendencia fuerte en el riesgo de nuevas guerras. Más bien, la figura indica cómo las guerras se han ido acumulando a un ritmo constante, como lo señala la idea del nivel de autosuficiencia. Sin embargo, la tasa a la cual termina la guerra muestra una tendencia preocupante. La figura 4.3 indica la tasa de terminación de la guerra durante el período 1950-2001. A partir de 1950 y hasta finales de los años 80, la probabilidad de que los conflictos terminen ha ido descendiendo a un ritmo constante. A este hecho se debe que se observa un punto máximo hacia 1990 en la incidencia de los conflictos, a raíz de los múltiples acuerdos de paz firmados durante la primera mitad de los años 90. Lamentablemente, este parece haber sido un fenómeno transitorio.

¹ Más adelante en este mismo capítulo se mostrará que los países recién independizados confrontan un riesgo especial de guerra. Este hecho no está representado en la figura 4.2. Una simulación que incluyera este hecho habría tenido una convergencia más rápida hacia la incidencia de autosuficiencia.

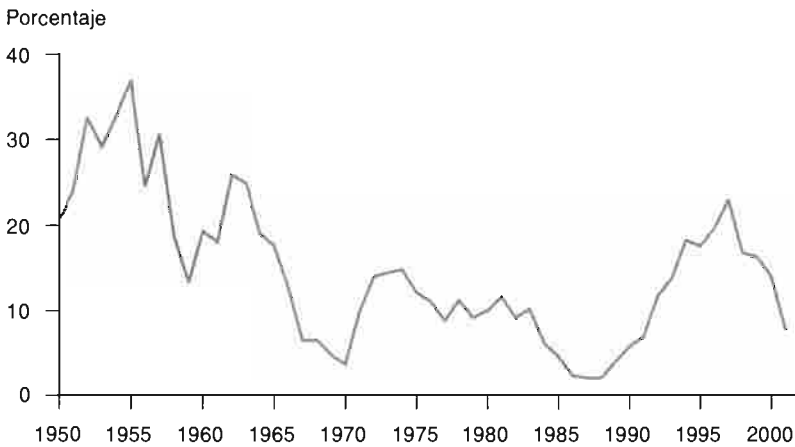
Figura 4.2
Simulación de los efectos de las oleadas de independencia, 1950-2020

Países en guerra en el mundo entero (porcentaje)



Fuente: Estimaciones de los autores (véase Apéndice 1).

Figura 4.3
Proporción de guerras civiles que terminan cada año



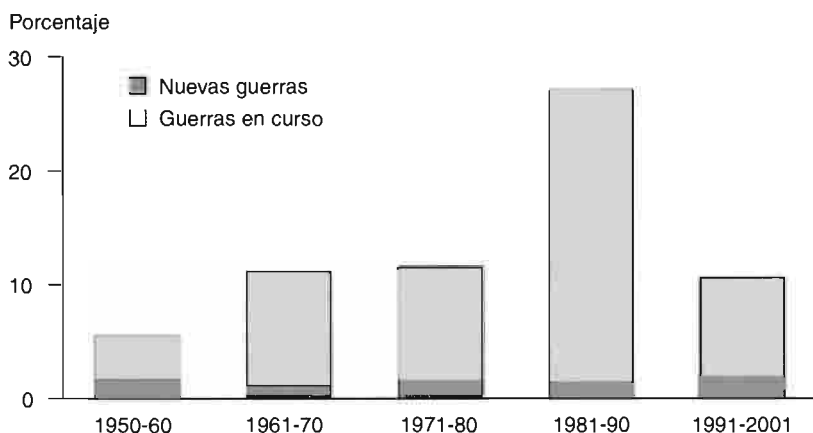
Fuente: Gleditsch y otros (2002).

El fin de la Guerra Fría parece ser la explicación más plausible de esta repentina oleada de acuerdos de paz; a medida que se secaban las fuentes de recursos financieros, muchos conflictos llegaron a su fin; por ejemplo, en Mozambique. Asimismo, el final de la Guerra Fría permitió la puesta en marcha de operaciones de mantenimiento de la paz a una escala sin precedentes. En comparación y por causa de la afluencia de armas de las antiguas repúblicas soviéticas (véase capítulo 3), otras guerras se hicieron sostenibles. Más tarde, en los años 90, este problema adquiriría trascendencia y tal vez pueda explicar la reducción de terminaciones efectivas de guerras durante los últimos cinco años. En general, el efecto positivo neto del fin de la Guerra Fría sobre la duración de la guerra parece haber sido moderado y fugaz.

Juntos, el decreciente riesgo global de estallido de una rebelión y la mayor duración de la rebelión, han modificado la incidencia global de autosuficiencia de la guerra civil. Si el riesgo y la duración imperantes en 1971-1980 hubieran persistido, la incidencia de autosuficiencia habría sido de 11,5%, mientras que si el riesgo y la duración prevalecientes en 1990-2001 hubieran persistido, la incidencia de autosuficiencia habría descendido a 10,6%. En la figura 4.4 se indica la incidencia de autosuficiencia basada en los riesgos y tasas de terminación para cada década. La década de los años 80 sobresale. Si las guerras hubieran continuado hasta el fin a la misma tasa de los años 80, la incidencia de guerra habría alcanzado niveles todavía más elevados de los observados durante ese período. Por fortuna, los mejores éxitos de los años 90 para terminar los conflictos evitaron este incremento.

Figura 4.4

La incidencia de autosuficiencia global de la guerra civil, por décadas



Nota: Incidencia de conflictos de las cinco décadas discriminadas en la participación de años con guerras nuevas y años con guerras en curso.

Fuente: Basado en Gleditsch y otros (2002).

Así pues, mientras la incidencia global real de guerra civil ha ido en aumento durante los últimos 40 años, la incidencia subyacente de autosuficiencia pudo haber registrado un leve descenso. Las fuerzas contradictorias han sido el aumento considerable del número de países independientes de ingreso bajo que se han encontrado jugando la ruleta rusa del riesgo de conflicto versus el mayor desarrollo económico que ha estado convirtiendo al mundo en un lugar más seguro.

CAMBIOS EN LA INCIDENCIA DE LA GUERRA CIVIL

El análisis de los cambios en el riesgo de estallido de una rebelión es el punto de partida del debate sobre cómo la incidencia subyacente misma de la guerra civil podría haber estado cambiando. Los modelos que se estudiaron en el capítulo 3 tienen por objeto un análisis sistemático y empírico de los factores básicos de este riesgo. Se empleó el modelo de Collier y Hoeffler (2002c). Si bien obviamente este modelo omite muchas cosas importantes, los análisis realizados para determinar una tendencia puramente temporal llegan a la conclusión de que, en conjunto, estas cosas no han mostrado una tendencia a empeorar o mejorar significativamente en el tiempo. Por consiguiente, los cambios en el riesgo de rebelión se deben a cambios en las variables que se incluyen en el modelo. Mientras que el fin de la Guerra Fría obviamente creó un auge repentino de acuerdos de paz, no parece haber tenido un efecto neto sobre el riesgo de nuevas rebeliones. Teniendo en cuenta 17 nuevos Estados de ingreso bajo y mediano, el riesgo de rebelión parece no haber aumentado ni disminuido. No hay duda de que el derrumbe de la Unión Soviética desencadenó algunas guerras civiles que hasta entonces habían sido reprimidas², pero, asimismo, el final de la Guerra Fría cortó una fuente de financiación para un número desconocido de guerras potenciales.

De ahí que, para entender los cambios globales en el tiempo, sea necesario volver a las variables explicativas que contiene el modelo. Muchas de estas variables, como la composición étnica y religiosa de una sociedad y sus características geográficas, sólo cambian lentamente, o no cambian de ninguna manera. Las variables económicas son los principales factores que pueden cambiar con relativa rapidez. Recordemos que el nivel, el crecimiento y la estructura del ingreso son los tres grandes móviles económicos de la rebelión.

Además, el riesgo de conflicto de los países de independencia reciente es mucho mayor que el de otros países. El mero hecho de que sean países nuevos, con instituciones débiles y, regularmente, con un legado de guerras de independencia, los hace cinco veces más propensos a la guerra en su primer año de independencia que países comparables pero más antiguos (Hegre y otros, 2001). Si estos países nuevos son

2 Para un pronóstico en extremo pesimista, justo antes del fin de la Guerra Fría, véase Mearsheimer (1990).

capaces de mantener la paz, paulatinamente esta misma historia de estabilidad los hace más seguros. Más aún, en su mayoría, estos nuevos países son de ingreso bajo, en desarrollo, con un ingreso promedio equivalente a cerca de la mitad del de países más antiguos. En resumen, estos dos factores significan que países de independencia reciente confrontan un riesgo diez veces mayor que otros países.

Si comparamos los años 60 con los 90, las anteriores características eran muy diferentes en el mundo entero. Los países que en los años 60 eran independientes, en los 90 registraban típicamente un ingreso *per cápita* muy superior, y este hecho propiciaba la reducción del riesgo de rebelión de estos países. Otro hecho que favorecía esta tendencia era la menor medida promedio de dependencia de productos primarios. Compensando esto, las tasas de crecimiento eran inferiores y nuevos países de ingreso bajo son ahora independientes. El modelo de Collier y Hoeffler se puede utilizar para comparar el riesgo típico de rebelión que, en 1965 y 1995, confrontaban los países. El modelo indica que, en 1995, el riesgo típico disminuyó de 9,2% a 6,8%. La razón principal de esta mejoría fue el desarrollo económico mundial y la consolidación de nuevos Estados.

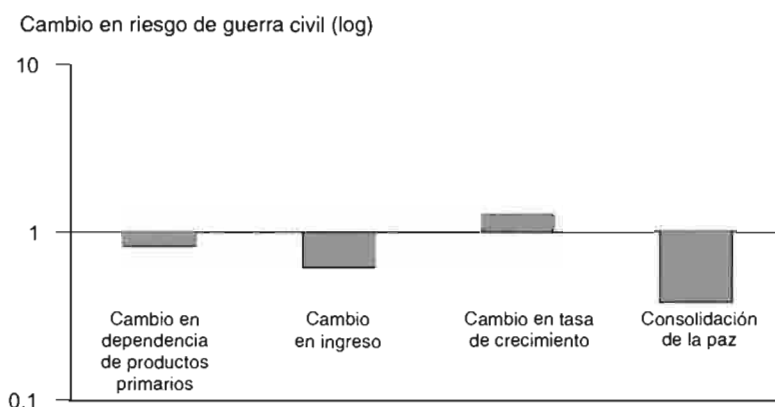
En la figura 4.5 aparece la reducción global del riesgo y sus componentes constitutivos. Entre 1965 y mediados de los años 90, el crecimiento del ingreso promedio *per cápita* y la disminución de la dependencia de productos primarios redujo el riesgo promedio mundial de conflicto en cerca de 30%. Esta reducción quedó compensada por las menores tasas de crecimiento en comparación con las tasas de crecimiento de finales de los años 60. El factor con el mayor impacto es el incremento de la duración promedio de la paz posterior a la independencia. Este hecho ha producido un decrecimiento del riesgo del orden del 50%.

¿Qué explica la tendencia de la duración de la guerra? En este análisis se utiliza un modelo diseñado para estudiar la duración de la guerra civil (Collier, Hoeffler y Söderbom, 2003). Al igual que con el riesgo de rebelión, es posible que la duración del conflicto haya cambiado durante los últimos 40 años, bien sea debido a cambios en las variables que comprende el modelo o en razón de cambios en factores que, aunque importantes, se omiten. En tanto no se observó ninguna tendencia temporal significativa en el riesgo de estallido de un conflicto, su duración muestra una tendencia temporal muy significativa: después de tener en cuenta las variables explicativas, fue más difícil poner fin a los conflictos en los años 80 que en períodos anteriores. También se han vuelto más persistentes en los 90. Por definición, el modelo no puede informarnos la razón de todo esto: se debe a factores no incluidos en el modelo.

Además, han cambiado algunas de las variables que contiene el modelo. Cuanto más alto es el ingreso *per cápita*, tanto más corta es la guerra civil. Recordemos las distintas razones por las cuales esto sería de esperarse, a saber, la guerra civil es más costosa a niveles superiores de ingreso y, por tanto, el incentivo para llegar a un

acuerdo es más fuerte. Cualquiera sea la explicación, el fuerte aumento de los ingresos *per cápita* en el mundo ha servido para acortar la duración de las guerras.

Figura 4.5
Factores que modifican el riesgo global de conflicto



Nota: Aportes al cambio en el riesgo de guerra civil de 1965 a 1995.

Fuente: Basado en Collier y Hoeffler (2002c).

El cambio general de la tasa de terminación del conflicto es, pues, el efecto neto de la prolongación inexplicada del conflicto, década tras década, y el acortamiento del conflicto resultante del crecimiento económico mundial. En la figura 4.6 aparece el efecto neto, década tras década. En general, el efecto favorable del crecimiento global ha quedado más que compensado por el efecto inexplicado; en consecuencia, ha aumentado la duración del conflicto.

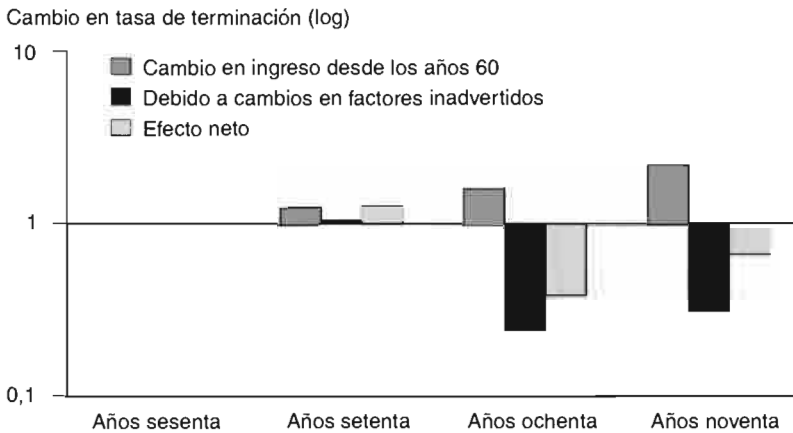
CÓMO DEVELAR LA INCIDENCIA GLOBAL DE LA GUERRA CIVIL

Hasta este punto, los promedios globales han sido nuestro enfoque. Regularmente los promedios ocultan extensas dispersiones y, en ocasiones, también ocultan diferencias estructurales importantes. Tal es el caso con el conflicto.

Tendencias divergentes del desarrollo

Durante los últimos 20 años, el crecimiento global ha venido aumentando los ingresos en gran parte del mundo en desarrollo y reduciendo la incidencia de la pobreza. Hoy en día, gran parte de la población del mundo vive en países de ingreso mediano,

Figura 4.6
Las cambiantes tasas de terminación de conflictos



Fuente: Collier, Hoeffler y Söderbom (2003).

a los que se define como países con un ingreso anual *per cápita* superior a los 745 dólares. Asimismo, la estructura de las exportaciones de los países en desarrollo ha registrado impresionantes cambios. Mientras en 1980 los productos primarios continuaban representando tres cuartas partes de las exportaciones, en la actualidad sólo representan un 20%. Algunos países de ingreso bajo, incluyendo los más grandes, han logrado ejecutar y sostener reformas de políticas propicias a un crecimiento acelerado y a su integración en los mercados globales. Si bien actualmente continúan siendo países de ingreso bajo, se encaminan a unirse a China en su conversión a países de ingreso mediano. Hacemos alusión al capítulo 3 en el sentido que un crecimiento acelerado no es simplemente una ruta al bajo riesgo posible que acompaña niveles superiores de ingresos, sino que también tiene una incidencia directa en la reducción del riesgo. Por consiguiente, juntamos estos países de ingreso bajo que han mantenido políticas económicas razonablemente adecuadas con los países de ingreso mediano y denominamos a este grupo combinado con el término “países en desarrollo exitosos”. Específicamente, incluimos a todos los países de ingreso bajo que, durante los años 90, registraron puntajes PPEI de 3,5 o superiores³. Algunos de estos países en desarrollo exitosos aún continúan en alto riesgo de conflicto, pero como

3 Estos países fueron Armenia, Bhután, Ghana, India, Indonesia y Uganda.

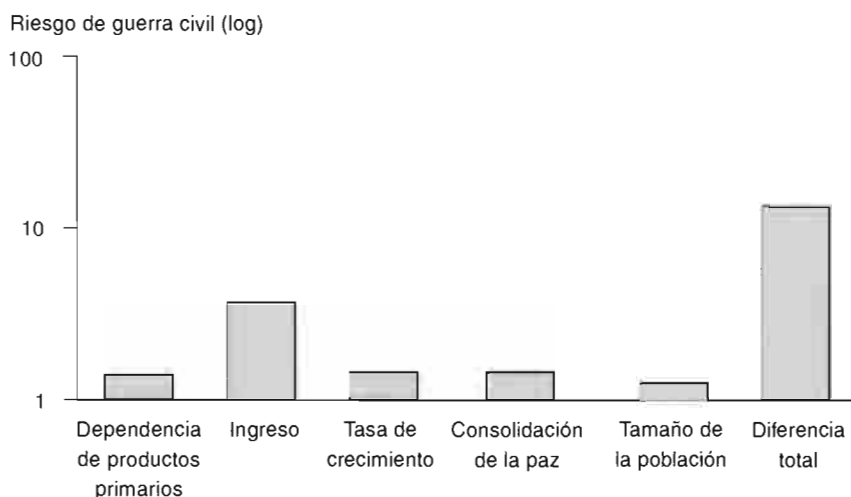
grupo ya son mucho más seguros que otros países en desarrollo y se encuentran en camino a continuas reducciones del riesgo.

Sin embargo, muchos países en desarrollo no han participado de estas tendencias favorables. O bien no han podido aplicar reformas o sus reformas no se han mantenido y permanecen atascados en exportaciones no diversificadas de productos primarios. A este grupo lo denominamos países “marginados” de ingreso bajo. En los años 90, las tasas de crecimiento del ingreso *per cápita* de estos dos grupos de países fueron radicalmente diferentes, negativas a $-1,0\%$ para los países marginados y positivas a $2,0\%$ para los países en desarrollo exitosos. En los países marginados, el nivel de ingreso promedio calculado con base en una paridad del poder adquisitivo, fue menos de la tercera parte de los países en desarrollo exitosos.

Así pues, en conjunto, los países marginados son el grupo con todas las tres características económicas que parecen aumentar la propensión al conflicto: ingreso bajo, retroceso económico y dependencia de productos primarios. En la siguiente sección se hace una comparación entre los riesgos e incidencias de una guerra civil para un país típico marginado y los riesgos e incidencias de una guerra civil para el país típico en desarrollo exitoso. En la figura 4.7 se muestra el riesgo pronosticado para el país típico marginado en comparación con el país típico en desarrollo exitoso y la función que cumplen algunos factores de riesgo importantes. El riesgo previsto es más de diez veces superior para el país marginado. El ingreso bajo tiene el mayor impacto, y representa la mitad de la diferencia.

Figura 4.7

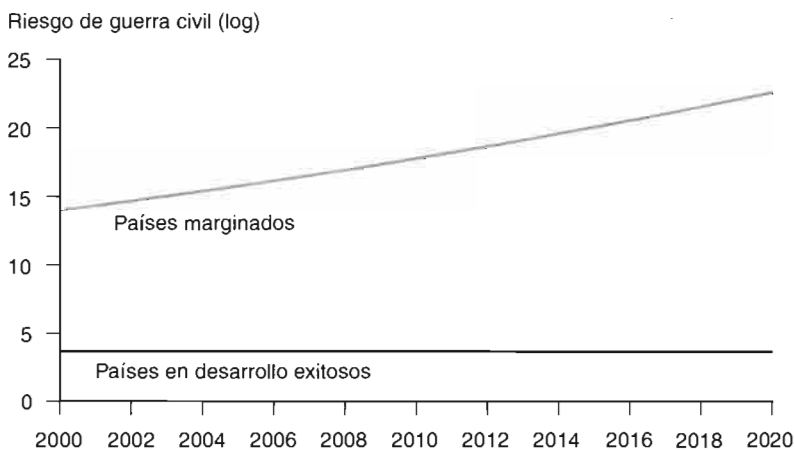
Riesgos divergentes: países marginados en comparación con países en desarrollo exitosos



Fuente: Basado en Collier y Hoeffler (2002c).

A la fecha, en gran medida, el desarrollo global ha dejado por fuera a los países marginados; en consecuencia, mientras el crecimiento global reduce en efecto la incidencia global del conflicto, lo hace de manera radicalmente desigual y no se puede confiar en él para garantizar un mundo pacífico. Si continúan las tendencias de los últimos años, los países en desarrollo exitosos evolucionarán hacia sociedades de bajo riesgo, mientras los países marginados confrontarán crecientes riesgos conforme disminuyen sus ingresos *per cápita*. La figura 4.8 muestra la evolución del riesgo previsible de estallido de una guerra civil para los países marginados y para países en desarrollo exitosos en comparación con los países de ingreso alto, si persisten los actuales patrones de crecimiento. Si bien el crecimiento global hace parte del proceso de reducir la incidencia de guerra civil, a menos que alcance a los países marginados de la actualidad, progresivamente será menos eficaz como fuerza de paz. Conforme los países en desarrollo exitosos evolucionan para convertirse en un grupo con menores riesgos de rebelión, el incremento para la paz lograda por medio de mayor crecimiento y diversificación en el ingreso se va haciendo más y más pequeño. El crecimiento global no está arrastrando al mundo a la paz a gran velocidad. Si las actuales tendencias continúan, el aporte que ese crecimiento pueda hacer a la paz quedará en nada mucho antes de que se haya logrado la paz mundial.

Figura 4.8
Evolución del riesgo de guerra civil para países marginados y países en desarrollo exitosos, 2000-2002



Nota: El aporte del crecimiento al ingreso *per cápita* ante las probabilidades de comienzo de la guerra en comparación con los países de ingreso alto, con proyecciones del crecimiento de 1,5% (ingreso alto), -1,0% (marginados) y 2,0% (país en desarrollo exitoso).

Fuente: Estimaciones basadas en Collier y Hoeffler (2002c).

Los riesgos radicalmente diferentes a los que están expuestos los países en desarrollo exitosos y los países marginados implican diferentes incidencias de guerra civil a largo plazo para los dos grupos. En tanto permanezcan estancados, los países marginados continuarán en la incidencia experimentada durante 1990-2001, mientras que los países en desarrollo exitosos, lenta pero seguramente, reducirán su incidencia de su nivel actual algo inferior. Los cambios en la incidencia global dependen tanto de estas dos tendencias divergentes como del tamaño relativo de los dos grupos. El grupo de países en desarrollo exitoso es más grande en términos de número de países y población –71 países con cerca de cuatro mil millones de habitantes– contra 52 países marginados con cerca de mil cien millones de habitantes. No obstante, la incidencia global de guerra civil cada vez estará más dominada por guerras en el grupo de países pobres, en deterioro, exportadores de productos primarios, a medida que disminuye la incidencia de guerra en el grupo de países en desarrollo exitosos.

Implicaciones de la trampa del conflicto

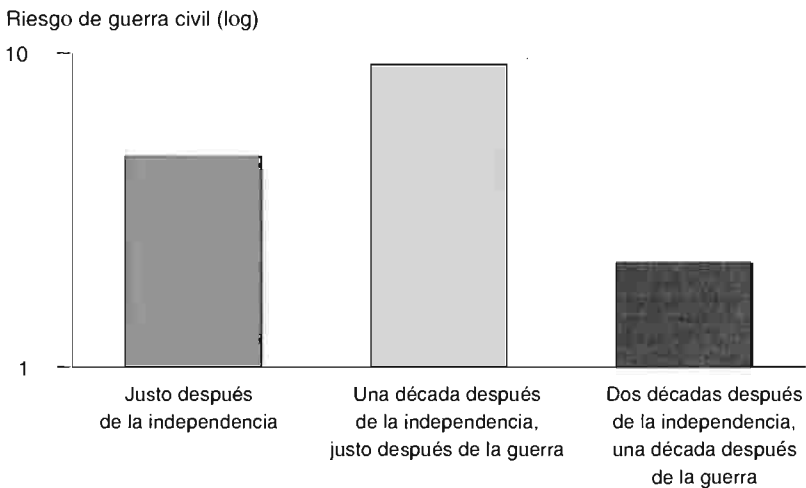
El concepto de trampa del conflicto se planteó por primera vez en el capítulo 3. Por diversas rutas y una vez se ha iniciado un conflicto, una sociedad corre un riesgo muchísimo mayor de más guerras. Resulta difícil detener un conflicto y lo que sucede durante un conflicto aumenta tanto el riesgo como la duración de conflictos subsiguientes. Los países que han sufrido una guerra corren un riesgo dos a cuatro veces mayor de una guerra posterior, aun cuando se tengan en cuenta los factores que identificamos antes. En los recuadros 4.1 y 4.2 se describen dos conflictos recurrentes.

La figura 4.9 señala cómo se altera el riesgo de estallido de una guerra después de una guerra civil, comparado con antes de una guerra. El riesgo depende del tiempo durante el cual el país haya sido independiente y haya estado en paz. Durante el primer mes de paz después de la independencia, el riesgo de guerra es más de cuatro veces más alto que después de una década de paz. Después de la primera década de consolidación, el riesgo no cambia con el transcurrir del tiempo; sin embargo, si estalla una guerra civil, se pierde todo lo ganado a partir de esta consolidación. Después de la guerra, el riesgo de una nueva guerra es de dos a cuatro veces superior que el riesgo que enfrentan Estados nuevos. Esta es la trampa del conflicto: un país que cae en la trampa por primera vez puede tener un riesgo de una nueva guerra diez veces mayor justo después de que la guerra ha terminado que antes de que la guerra haya comenzado. Si el país logra mantener la paz después del conflicto durante un período de diez años, más o menos, el riesgo se reduce considerablemente, pero continúa a un nivel superior que antes del conflicto. Parece que este legado de la guerra permanece durante un largo tiempo –una o dos generaciones– antes de desvanecerse (Hegre y otros, 2001).

Recuadro 4.1 Primer ejemplo de conflictos recurrentes: Afganistán

En 1978, cuando miembros del Partido Democrático Marxista Leninista Popular de Afganistán se apropiaron del Estado, asesinaron a las élites política, étnica y religiosa e incitaron al alzamiento, comenzó la guerra de Afganistán (Asia Watch, 1991). Después de la invasión soviética de diciembre de 1979 y el asesinato de Hafizullah Amin, el presidente de Afganistán, la guerra continuó con los enfrentamientos entre los mujahedín y el gobierno de Mamad Najibullah, impuesto por los soviéticos. En 1992, los mujahedín se hicieron al poder y el Estado cambió de dueño, pero las negociaciones de paz entre las muchas facciones de la resistencia afgana excluyeron a socios clave. Uno de estos grupos era el Hizb-i Islami, de Gulbuddin Hikmatyar, el cual rechazó el acuerdo resultante, dando inicio a una serie de ataques de cohetes contra Kabul que continuaron hasta 1995 (Hiltermann, 2002). Desde 1992 hasta 1996, la guerra fue librada por los talibanes dominados por la etnia Pashtun, con el objetivo de derrocar a Burhanuddin Rabbani y a su partido Jam'iyat-i-Islam, dominado por la etnia Tajik. Después de una victoria de los talibanes en 1996, comenzó una nueva guerra en la cual los Tajiks, Uzbeks y otros se convirtieron en insurgentes contra el nuevo "gobierno" (Gurr, Marshall y Khols, 2001). En 1997, los talibanes proclamaron el Emirato Islámico de Afganistán, el cual sería reconocido por Pakistán, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos. Los talibanes nunca controlaron la totalidad del territorio de Afganistán y entre el 5% y el 10% del ese territorio estaba controlado por una alianza conocida como el Frente Unido, conformado en 1996 por grupos no Pashtun opuestos a los talibanes y liderado por Ahmad Shah Massoud, anterior ministro de defensa de Rabbani.

Figura 4.9
La trampa del conflicto: riesgo de guerra civil en comparación con un país sin guerra reciente



Fuente: Hegre y otros (2001); Collier y Hoeffler (2002c).

Recuadro 4.2 Segundo ejemplo de conflictos recurrentes: Angola

En Angola, un patrón de acuerdos de paz fracasados ha caracterizado una historia de guerra civil que ha estado vigente desde la independencia del país en 1975. La guerra contra Unita, desde 1975 hasta 1994, por el control del gobierno central, causó aproximadamente 345.000 víctimas, terminando en un impase que llevó al Acuerdo de Lusaka y al despliegue de una fuerza de la ONU de mantenimiento de la paz. A finales de 1997, el fracaso en el cumplimiento del acuerdo produjo una reanudación de la guerra. Durante un período de tres meses en 1996, el Departamento de Estado de los Estados Unidos registró más de 100 violaciones al cese al fuego. A pesar de esa inestabilidad, 1996-97 fue un período durante el cual los oficiales de Unita se integraban cada vez más en el gobierno, y es probable que el número de víctimas mortales durante este período haya sido de “apenas” algunos centenares. Los enfrentamientos bélicos se reiniciaron en marzo de 1998, a pesar de un acuerdo suscrito el 9 de enero de 1998, para resolver los asuntos pendientes del Acuerdo de Lusaka. Jonas Savimbi, el líder de Unita, se rehusó a trasladarse a la capital y unirse al gobierno. Rápidamente, las fuerzas de Unita retomaron más de 300 zonas que habían sido devueltas al gobierno pero, para finales de 1999, con el apoyo de las fuerzas del gobierno de Namibia, el gobierno había invadido el antiguo cuartel general de Unita (Parker, Heindel y Branch 2000). A partir de entonces, y en razón de una presión doble, la posición militar de Unita continuó deteriorándose. El gobierno aprovechó la oportunidad de los altos precios del petróleo para aumentar el gasto militar. Simultáneamente, el Informe Fowler de las Naciones Unidas sacó a la luz las rutas que Unita utilizaba para financiarse y aprovisionarse, lo que hizo que se cerraran estas vías. En febrero de 2002, un acorralado Savimbi era asesinado, y Unita aceptaba un acuerdo de paz. El gobierno de Angola pudo negociar desde una posición de fuerza. Más de 10.000 personas fueron asesinadas en la nueva ronda de enfrentamientos bélicos y, según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en 1999 cerca de 75.000 personas murieron de hambre y, para enero de 2000, por lo menos millón y medio de personas eran víctimas de desplazamiento por causa de la guerra (Parker, Heindel y Branch, 2000).

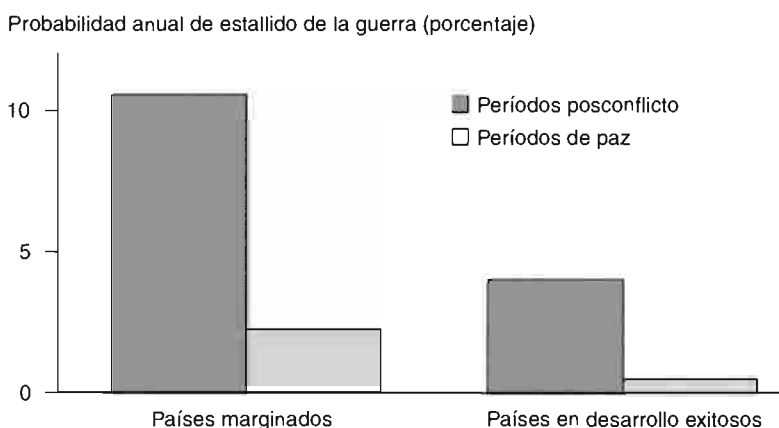
Este incremento del riesgo sucede antes de que se tengan en cuenta los cambios en los factores de riesgo perceptibles que causa la misma guerra. En especial, el impacto de la guerra civil en la economía es perjudicial en extremo (véase capítulo 1). Durante la guerra, el crecimiento del PIB *per cápita* se reduce en cerca de 2,2 puntos porcentuales al año. Por otra parte, los efectos del conflicto persisten después del conflicto, de modo que el desempeño económico del país se ve obstaculizado durante varios años después de que el conflicto ha llegado a su fin. Únicamente después de conflictos supremamente prolongados, por ejemplo, en Mozambique, donde los trastornos son de tal envergadura que el mero hecho de que un gran número de personas regrese al trabajo demuestra una mejoría significativa, hará que un acuerdo de paz signifique una mejoría inmediata del desempeño del crecimiento. De ahí que el conflicto típico reduzca el ingreso en una proporción de 10% a 15%. Este tipo de pérdidas de ingreso se asocia regularmente con un aumento de la dependencia de los productos primarios casi igual a dos puntos por-

centuales (Collier y Hoeffler, 2002b). Estos dos cambios implican un aumento del riesgo del inicio de una guerra equivalente a un 15% adicional.

Algunos riesgos también surgen de países vecinos en conflicto; de modo que, hasta cierto punto, la trampa del conflicto ejerce un efecto en el ámbito de un vecindario, no solamente de un solo país. Teniendo en cuenta las variables explicativas, como el ingreso, estudios cuantitativos sobre el inicio de la guerra civil no encuentran evidencia alguna de que las guerras civiles sean más frecuentes en países limítrofes con países en conflicto (*véase*, por ejemplo, Hegre y otros, 2001); sin embargo, la guerra civil se desborda indirectamente por medio de sus efectos sobre las variables explicativas, como el ingreso (Murdoch y Sandler, 2002). Ingresos reducidos en países vecinos aumentan indirectamente el riesgo de conflicto de esos países, y como casi todos los países del mundo tienen varios vecinos, tomados en conjunto, estos pequeños incrementos pueden tener efectos significativos.

La trampa del conflicto es una tendencia, no una ley inflexible. Los países de ingreso mediano tienen menores probabilidades de caer en esa trampa. Parece que un conflicto previo aumenta el riesgo para los países de ingreso mediano por el mismo factor que para los países de ingreso bajo, pero como los primeros tienen un riesgo general menor, sus posibilidades de mantener la paz son mejores después de la primera década posconflicto. En la figura 4.10 se resumen los riesgos previsible de comienzo de la guerra y de reiniciación de la guerra para el país típico de cada grupo.

Figura 4.10
La trampa del conflicto por tipo de país

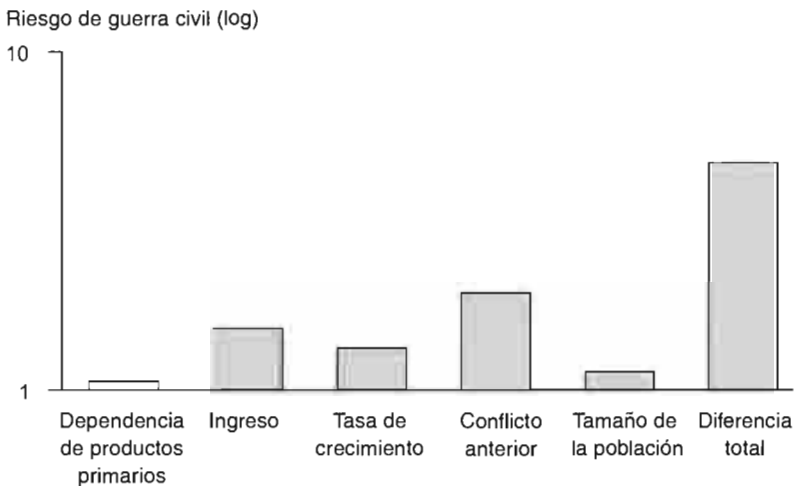


Fuente: Basado en una versión actualizada de Collier y Hoeffler (2002c).

El efecto de la trampa del conflicto se desglosa en la figura 4.11 en los factores económicos que cambian como consecuencia del conflicto y en otros factores inadvertidos que cambian durante la guerra. Estos otros factores son la acumulación de armamentos y de organizaciones militares, además de otros efectos de la guerra menos tangibles, tales como el derrumbe de las instituciones y la polarización social. En la figura se hace una comparación entre el riesgo de un país marginado típico que no ha tenido una guerra por diez años y el país marginado típico posconflicto. El país en posconflicto tiene un riesgo cinco veces mayor de conflicto. Cerca de la mitad de ese mayor riesgo se debe a cambios negativos en la dependencia de productos primarios y menor ingreso y crecimiento. La otra mitad del mayor riesgo es inexplicable y en parte se deberá a un problema de selección: los países en conflicto ya tenían características inadvertidas que aumentan el riesgo de conflicto.

Figura 4.11

Componentes de riesgo para países marginados en la trampa del conflicto, en comparación con los mismos países antes del conflicto



Fuente: Basado en una versión actualizada de Collier y Hoeffler (2002c).

La trampa de conflicto tiene implicaciones que aumentan el riesgo de conflicto. Los países marginados de ingreso bajo son los más propensos a la trampa. Aunque economías pobres, pacíficas y estancadas dieran la apariencia de estar estancadas en un equilibrio, de hecho están jugando a la ruleta rusa. Un país de ingreso bajo y estancado que comienza su independencia en paz, no tiene una duración esperada

muy prolongada de esa paz, si bien algunos países, aun cuando estén económicamente estancados, han preservado la paz hasta el día de hoy, ya sea mediante políticas sensatas o buena suerte, por ejemplo, Malawi, Tanzania y Zambia. Sin embargo, aun los períodos prolongados de paz no son garantía de buena suerte. Costa de Marfil y Nepal son ejemplos recientes de países de ingreso bajo moderadamente democráticos, con largas historias de paz, que caen en la guerra civil.

Los países marginados, estancados pero pacíficos, viven por consiguiente peligrosamente. No sólo son propensos a la guerra civil; lo más importante, una vez se ha iniciado una guerra, asimismo enfrentan un riesgo permanentemente cambiado de conflicto, es decir, están atascados en la trampa del conflicto. La categoría de países pobres pero pacíficos, aunque numerosos en la actualidad, no tienen pues probabilidades de ser tan numerosos en un contexto de autosuficiencia global. Esperaríamos que estos países o se desarrollen, uniéndose a las filas de los países en desarrollo exitosos o, en algún momento, sucumban a la guerra civil, y entonces muchos de ellos quedarán atrapados en el conflicto. Ser pobre pero pacífico no es una opción en el largo plazo. En consecuencia, el mundo evoluciona hacia un estado en el cual la mayoría de los países estarán libres del conflicto de manera permanente mientras una minoría estará atrapada en un ciclo de guerras prolongadas, paz precaria y reversión a una guerra prolongada.

Lo anterior nos lleva a una opinión diferente de la incidencia de autosuficiencia del conflicto, con riesgos radicalmente diferentes para grupos diferentes. Los países de ingreso alto tienen un riesgo insignificante de guerra civil. Un segundo grupo de países, la mayoría, estará en un círculo virtuoso de paz, con ingresos en fuerte aumento, países que se diversifican de la dependencia de productos primarios. Estos países confrontarán un riesgo de conflicto bajo y decreciente. Es posible que las pocas guerras civiles que ocurran en este grupo sean prolongadas, pero no mostrarán una tendencia a atrapar a los países en un ciclo de conflicto. Un tercer grupo más pequeño de países estará atascado en una trampa de conflicto. Aunque periódicamente puedan alcanzar la paz, el legado del conflicto es tal, que la paz no se mantiene. En ocasiones, los países se trasladarán de uno a otro grupo. De vez en cuando, un país pacífico y próspero podría caer en la guerra civil y, posteriormente, se encontrará atascado en una trampa de conflicto. De manera análoga, de vez en cuando un país que ha estado atascado en conflictos sucesivos logrará escapar de allí. Un cuarto grupo, los países pobres pero pacíficos, vacilarán entre el desarrollo y la trampa del conflicto.

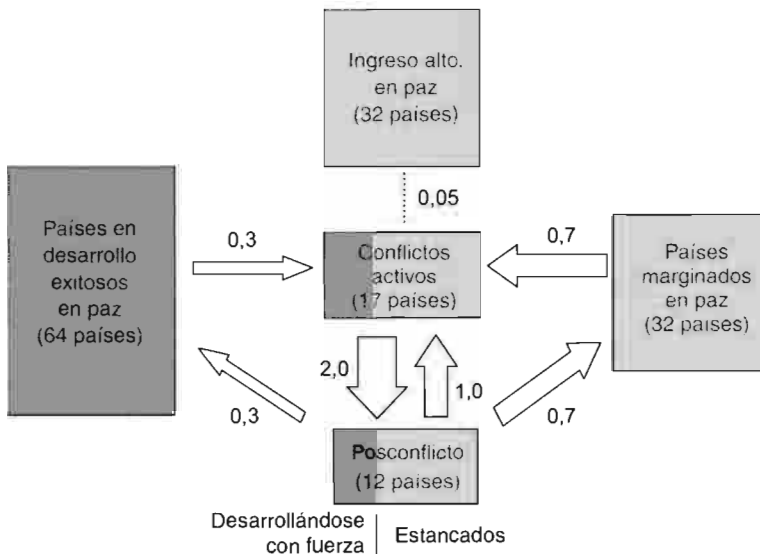
La trampa se describe en la figura 4.12⁴. Con base en una cobertura adecuada de datos, se agruparon 156 países en los cuatro grupos. En este contexto, se considera que los países están en una situación de posconflicto durante la primera década des-

4 En el Apéndice I se describen en detalle los métodos empleados para elaborar esta figura.

pués de que una guerra ha llegado a su fin, y que están en paz si no han tenido una guerra durante los últimos diez años. Se calculan los riesgos previsible de guerra para un país típico en cada grupo. El riesgo es una función de niveles de ingreso, dependencia de productos primarios, crecimiento y las demás características que se consideraron pertinentes en el capítulo 3. El riesgo cambia en el tiempo después de la independencia o de una guerra. Las estimaciones del modelo corresponden al período 1960-1999.

Figura 4.12

La trampa del conflicto en 2000: flujos anuales hacia y desde el conflicto



Nota: Las cifras que aparecen al lado de las flechas indican el número de países que cada año se desplazan entre las diferentes situaciones de conflicto en la condición de autosuficiencia. Las cifras que aparecen en los recuadros indican el número autosuficiente de países en cada situación de conflicto. Véase el Apéndice 1 para información completa.

Fuente: Basado en una versión actualizada de Collier y Hoeffler (2002c).

Para el país típico de ingreso bajo, la probabilidad previsible de ir a la guerra a partir de una situación de paz es 2% por año, mientras que la probabilidad de guerra a partir de una situación de posconflicto es de cerca del 10% por año. Se adopta una duración media de guerras de cerca de cinco años. Así como se calcula una incidencia de autosuficiencia de guerra a partir de las probabilidades de comenzar y terminar guerras, se puede calcular la distribución de autosuficiencia de paz, guerra y la situa-

ción de posconflicto para el país típico de ingreso bajo: se pronostica que este país está en guerra 24% del tiempo, en una situación de posconflicto 15% del tiempo, y en paz 61% del tiempo. La correspondiente distribución prevista para un país típico de ingreso mediano es 5%, 5% y 90% respectivamente.

En la figura 4.12 se hace una simulación de cómo esta distribución de autosuficiencia se reflejará en las cifras globales de inicios y recaídas de conflictos. Se predice que 17 países están involucrados en guerra civil, 15 de las cuales son guerras en curso. La mitad de los inicios de conflictos será del grupo de países en posconflicto. En la simulación hay un reinicio de guerra anual. Cada año, 0,7 países de ingreso bajo pasarán de una situación de paz establecida a la guerra, mientras que sólo 0,3 países pacíficos de ingreso mediano harán lo mismo. Como este patrón es autosuficiente, cada año terminan dos guerras y un país sale en paz del período de posconflicto.

Esta simulación es apenas una aproximación. Por ejemplo, hace una abstracción a partir de diferencias dentro de cada grupo. Sin embargo, esperaríamos que la divergencia continua en tasas de crecimiento entre países en desarrollo exitosos y países marginados alteraría de manera paulatina la estructura de riesgos globales. En presencia de este escenario de estancamiento para algunos y de crecimiento para otros, la figura 4.13 muestra cómo evolucionaría la incidencia global de guerra civil para el año 2020 y para el año 2050.

Si estas proyecciones son aproximadamente correctas, son portadoras de un mensaje alarmante. Cincuenta años más de desarrollo según tendencias anteriores, tendrán poco impacto en la incidencia global de guerra civil: el número de guerras civiles descende de cerca de 17 a cerca de 13. Este descorazonador resultado se debe a que el inicio de la guerra se concentra cada vez más en los países marginados y en posconflicto, con una participación combinada de conflicto global que aumenta de 82%, en el año 2000, a 94% para el año 2050.

El cambiante patrón regional

La incidencia de guerra civil ha sido radicalmente diferente entre regiones. En parte, esto se debe a que los países de una región tienden a compartir muchas características y algunos de estos rasgos peculiares afectan el riesgo de conflicto. Además, y como se señalaba en el capítulo 2, las guerras civiles generan efectos secundarios para los vecinos. De ahí que, si por casualidad una región tiene una elevada cifra de conflictos, en sí mismo este hecho aumentará los riesgos que corren los países de la región que han permanecido en paz.

Dos regiones se destacan durante todo el período comprendido entre 1950 y 2001. El Asia en desarrollo (figura 4.14) ha tenido una incidencia persistentemente elevada de guerra civil, mientras los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han tenido una incidencia persistentemente insignificante.

Figura 4.13a

La trampa del conflicto en 2020: flujos anuales hacia y desde el conflicto

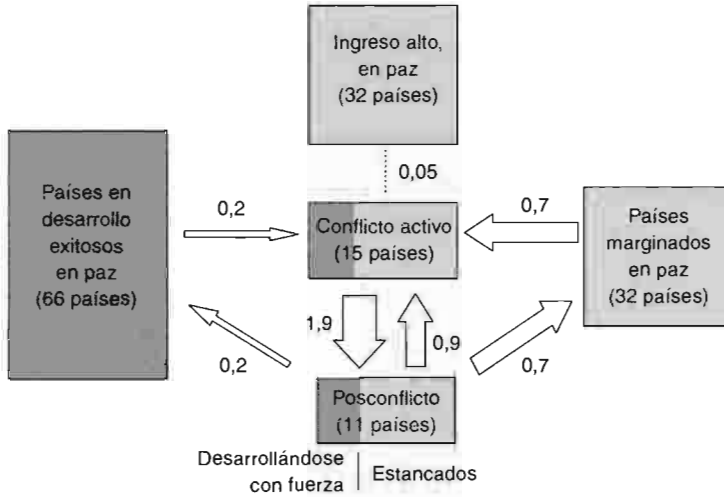
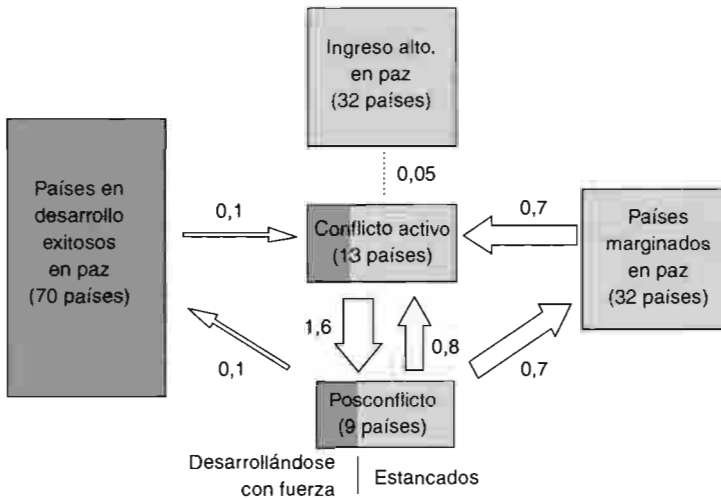


Figura 4.13b

La trampa del conflicto en 2050: flujos anuales hacia y desde el conflicto



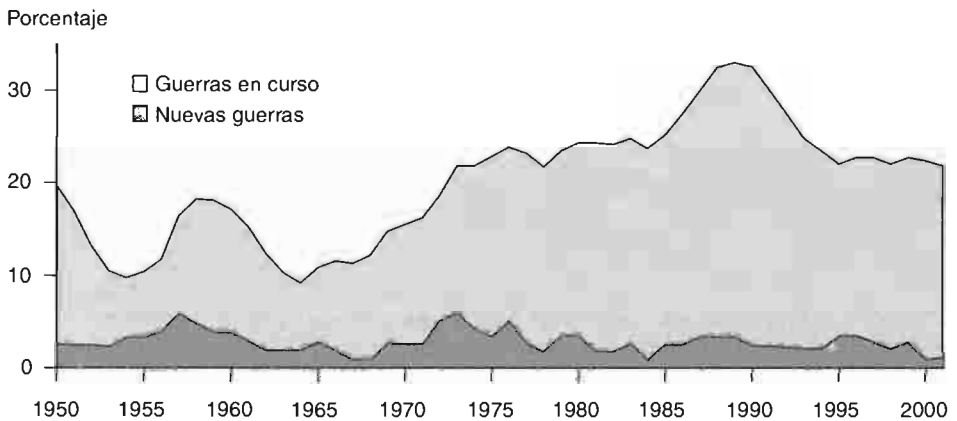
Nota: La simulación supone las mismas tasas de crecimiento de la figura 4.8. Las cifras que aparecen al lado de las flechas indican el número de países que cada año se desplazan entre las diferentes situaciones de conflicto en la condición de autosuficiencia. Las cifras que aparecen en los recuadros indican el número autosuficiente de países en cada situación de conflicto. Véase el Apéndice 1 para información completa.

Fuente: Basado en una versión actualizada de Collier y Hoeffler (2002c).

Se emplean los modelos anteriores de iniciación y duración del conflicto para comprobar si los factores incluidos en el modelo explican estos efectos regionales en su totalidad, o si existen factores específicos de región omitidos. Ninguno de los modelos encuentra efectos significativos omitidos para estas regiones. Los niveles radicalmente diferentes de desarrollo económico de estos países explican de manera predominante las incidencias radicalmente diferentes de guerra civil.

Figura 4.14

La incidencia de guerra civil en Asia Meridional y Oriental y en Oceanía, 1950-2001



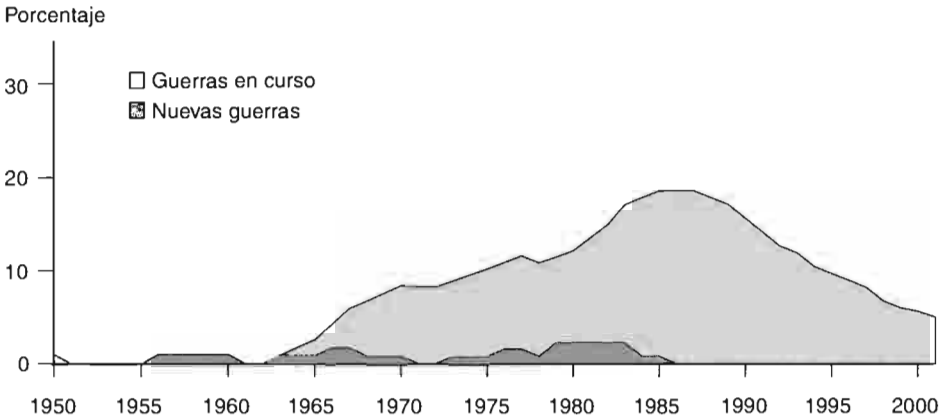
Nota: Proporción de países en guerra civil por año.

Fuente: Gleditsch y otros (2002).

Otras regiones han sido características en razón de rachas o de tendencias. En los años 80, América Latina atravesó una fuerte racha de conflicto, pero ha mostrado un desarrollo extraordinariamente positivo a partir del final de la Guerra Fría (figura 4.15). Desde 1985 no se ha iniciado ninguna guerra nueva, y ya concluyeron casi todas las guerras que comenzaron antes de esa fecha. En 2001, el único conflicto que perdura es el de Colombia. Queda por verse si la paz de Guatemala y Perú sobrevive después de su primera y difícil década, pero según el análisis que se hizo antes, son alentadoras las perspectivas para estos países de ingreso mediano. En los años 90, el antiguo bloque soviético tuvo una grave racha de conflictos, pero la mayoría de ellos fueron de corta duración (figura 4.16). Desde finales de los años 60, la región de Oriente Medio y el Norte de África ha tenido una incidencia estable y elevada de guerra civil (figura 4.17).

Quizás la tendencia más inquietante ha sido el aumento de la incidencia de conflicto violento en el África Subsahariana (figura 4.18). Hasta los años 80, África tenía

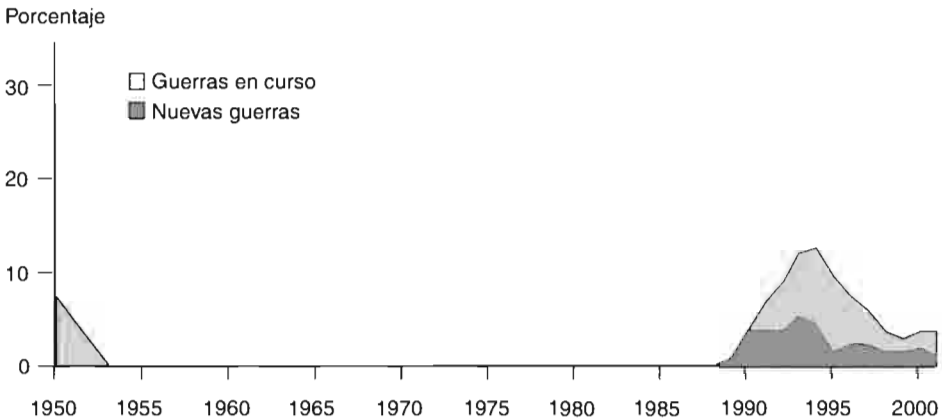
Figura 4.15
La incidencia de guerra civil en América Latina y el Caribe, 1950-2001



Nota: Proporción de países en guerra civil por año.

Fuente: Gleditsch y otros (2002).

Figura 4.16
La incidencia de guerra civil en Europa Oriental y Asia Central, 1950-2001

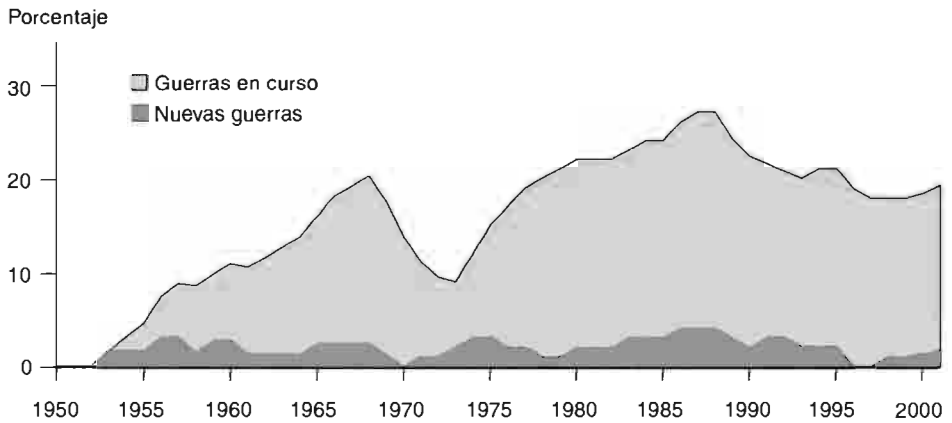


Nota: Proporción de países en guerra civil por año.

Fuente: Gleditsch y otros (2002).

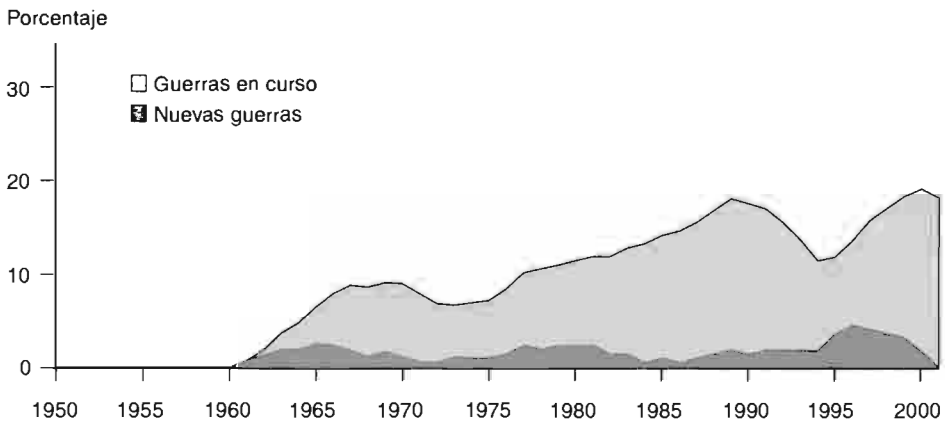
una incidencia inferior al promedio, mientras que en la actualidad la incidencia está a la par de la de Asia y Oriente Medio, y mucho más elevada que la de América Latina. Es la única región que no registró un decrecimiento de la incidencia durante los años

Figura 4.17
La incidencia de guerra civil en Oriente Medio y Norte de África, 1950-2001



Nota: Proporción de países en guerra civil por año.
Fuente: Gleditsch y otros (2002).

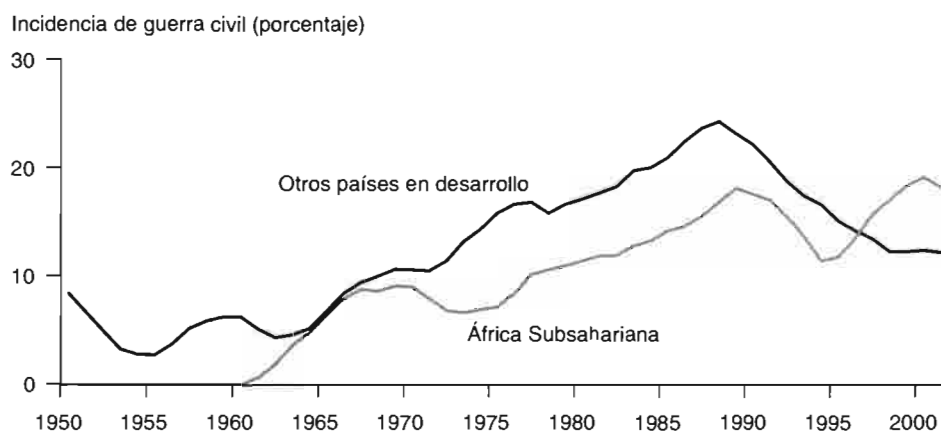
Figura 4.18
La incidencia de guerra civil en África Subsahariana, 1950-2001



Nota: Proporción de países en guerra civil por año.
Fuente: Gleditsch y otros (2002).

90. En la figura 4.19 aparece la incidencia de guerra en el África Subsahariana comparada con la de otros países en desarrollo.

Figura 4.19
La incidencia de guerra civil en África y otros países en desarrollo, 1950-2001



Fuente: Gleditsch y otros (2002).

La percepción que tienen los medios sobre la concentración del conflicto en África es que está relacionada con antagonismos étnicos profundamente enraizados. En efecto, África está más fraccionada en términos de etnia y religión que cualquier otra región del mundo. Abarca cerca de 2.000 grupos étnicos, de manera que el país típico es muy diverso. Tal vez la explicación que dan los medios del conflicto en África sea correcta, pero antes de aceptarla sin un ojo crítico, vale la pena intentar un análisis fincado en la estadística.

Como sucede con la incidencia global, son tres los componentes de los cambios de la incidencia de la guerra civil en África: un desplazamiento hacia el nivel de autosuficiencia, un cambio en el nivel por causa de cambios en el riesgo de rebelión, y un cambio en el nivel debido a cambios en la duración del conflicto. Es de hecho probable que, en parte, la explicación de la creciente incidencia de conflicto en África sea un ajuste gradual hacia su nivel de autosuficiencia. La independencia de África ha sido más reciente que la de otras regiones, de modo que, durante un período más corto, los países africanos han estado experimentando la ruleta rusa del riesgo de guerra civil.

En primer lugar se analiza si el riesgo de inicio de la rebelión en África es característico y si ha cambiado en el tiempo. África podría ser característica porque las variables del modelo que explican el inicio de la rebelión son características para África o porque los factores que no aparecen en el modelo son característicos para África. Podemos investigar esta última posibilidad incluyendo una variable ficticia para África.

Cuando esta variable se incluye –tanto para toda la región como para la parte francófona por separado– es insignificante; por tanto, el comportamiento característico de las variables incluidas en el modelo da cuenta de la experiencia característica de África.

África parece haber cambiado relativamente poco si comparamos las variables económicas para 1970 con las variables para 1995. Durante ese cuarto de siglo, el ingreso *per cápita* apenas si aumentó y, para comienzos de los años 90, ya las tasas de crecimiento eran negativas, mientras que a finales de los años 60, habían sido bastante elevadas. Durante el período, la dependencia de las exportaciones de productos primarios aumentó ligeramente. En conjunto, el modelo de Collier y Hoeffler calcula que el riesgo de iniciación de la rebelión en África aumentó de cerca de 8% para el período de cinco años 1970-1974, a cerca de 12,6% para 1995-1999. En comparación, otras regiones en desarrollo registraron en promedio un incremento considerable del ingreso *per cápita* y, aun cuando a comienzos de los años 90 las tasas de crecimiento fueran inferiores a las registradas a finales de los años 60, continuaron siendo positivas. Además, estas otras regiones en desarrollo habían reducido radicalmente su dependencia de las exportaciones de productos primarios, de niveles superiores a los de África en 1970 a niveles muy inferiores a los de África para 1995. En conjunto, el modelo calcula que estos cambios redujeron considerablemente el riesgo de que se iniciaría una rebelión: de cerca de 15% en 1970-1974, un nivel muy superior al de África, a cerca de 5% para 1995-1999.

Si el modelo es correcto en términos generales, implica que la incidencia característicamente creciente de guerra civil en África se debió, en parte, a la función que cumplió el desempeño económico característicamente malo de África en su riesgo de estallido de una rebelión. Otras regiones tienen un desempeño económico suficientemente bueno para reducir radicalmente la tasa a la cual se inician las rebeliones.

En lo que respecta a la duración del conflicto, el modelo de Collier, Hoeffler y Söderbom no encuentra ningún efecto característico de África. En la medida en que los conflictos africanos se prolongan durante largo tiempo, se debe a factores incluidos en el modelo. De nuevo, aquí importa el desempeño económico característico de África. Recuérdese que cuanto más bajo sea el ingreso *per cápita*, tanto más tiende a durar el conflicto. La divergencia en el ingreso *per cápita* entre África y otras regiones en desarrollo ha mostrado una tendencia a acortar los conflictos no africanos en comparación con los conflictos africanos. Por tanto, África no ha tenido efecto compensatorio alguno para que se alargue la inexplicable tendencia global de los conflictos.

Tanto en el riesgo de inicio de un conflicto como en su duración prevista, África ha experimentado tendencias bastante diferentes a otras regiones en desarrollo. Ambas divergencias se deben a su peor desempeño económico. Como estos son los dos componentes que determinan la incidencia de autosuficiencia de guerra civil, la implicación es que la incidencia aumentó en África mientras disminuyó considerablemente en otros lugares.

¿En qué forma la anterior explicación se compara con la explicación popular del conflicto africano por parte de los medios en términos de odios étnicos profundamente enraizados? Recuérdese que el análisis estadístico explicado en el capítulo 3 está de acuerdo en que la composición étnica y religiosa afecta tanto el riesgo de conflicto como su duración. El predominio étnico es un factor importante de riesgo, aunque la diversidad étnica y religiosa constituye por lo demás un factor de seguridad. Comparado con otras regiones en desarrollo, el modelo considera que la composición social de África es propicia a un bajo riesgo de inicio de un conflicto. Su alto grado de diversidad implica que menos países africanos (40%) se caracterizan por un predominio étnico en comparación con otras regiones en desarrollo (54%); sin embargo, una vez estalla un conflicto, es probable que la composición étnica de África lleve a conflictos más prolongados. El índice de fraccionamiento etnolingüístico de África es superior al de otras regiones y, para el país típico, este hecho implica que el conflicto será más prolongado. Los menores riesgos de estallido de un conflicto y de conflictos más prolongados sobre la incidencia de conflicto se compensan entre sí, de modo que el efecto de la composición social sobre la incidencia de conflicto es ambiguo. En esencia, sin embargo, los modelos sugieren que lejos de estar profundamente enraizado en su estructura social, el problema del conflicto en África es una consecuencia de la desastrosa desviación del desempeño económico de África del de otros países en desarrollo que lo caracterizó durante los años 70 y ha demostrado ser persistente. Claro está que la peculiar composición social de África puede haber jugado un papel en su mal desempeño económico, pero este es un asunto muy diferente.

CONCLUSIÓN: POBREZA Y LA TRAMPA DEL CONFLICTO

Las guerras civiles individuales tienen sus propias causas idiosincrásicas, como el surgimiento de un carismático líder rebelde coincidente con abusos de poder del gobierno; sin embargo, es improbable que algún patrón global en estos sucesos idiosincrásicos determine los cambios a largo plazo de la incidencia global de la guerra civil. Cada vez más, el comportamiento de dos grupos de países llegará a dominar la incidencia global de la guerra civil: los países marginados y los países que se encuentran en la trampa del conflicto.

La función que cumplen los países marginados en la incidencia global del conflicto dependerá del tamaño del grupo y de su desempeño económico. De modo que fomentar el desarrollo de los países de crecimiento lento e ingreso bajo es una de las dos mediaciones cruciales para reducir la incidencia global del conflicto. Estas no son las únicas instancias de mediación para mejorar la paz mundial, pero cada vez más se convertirán en las más importantes. Y este es el tema de la parte III.

PARTE III

POLÍTICAS A FAVOR DE LA PAZ

En la parte I quedó demostrado que, para los países directamente afectados, la guerra civil significa desarrollo en orden inverso y genera enormes costos, tanto para los vecinos como para el mundo entero. Sobre los no combatientes recae la carga más pesada de los costos de la guerra. Usualmente, la guerra civil moderna no es una inversión para el futuro: no es un catalizador del progreso. Por el contrario, aún después de su terminación, continúan creciendo los costos sociales, políticos y económicos de la guerra. Si fuera factible reducir la incidencia internacional de guerra civil, el mundo sería un lugar mejor. La cuestión no es si lo aconsejable es abreviar la guerra civil, sino si es factible hacerlo. En la parte II se analizaron los antecedentes a la formulación de políticas eficaces: qué motiva la guerra, tanto en el ámbito de un país individual, como en el ámbito del sistema internacional. En el ámbito de país, se vio que las diferentes dimensiones del desarrollo económico tienen una gran influencia en el riesgo de guerra. En el ámbito internacional, se vio que dos componentes de riesgo dominan la incidencia global del conflicto: el riesgo proveniente de países de ingreso bajo y estancados, y los riesgos provenientes de países que se encuentran en la trampa del conflicto.

En el capítulo 5 se organiza el debate de mediaciones de políticas en torno a cada uno de los problemas que juegan un papel en la incidencia internacional del conflicto. Algunas políticas son responsabilidad de los gobiernos de los países en riesgo de conflicto, en tanto otras sólo se pueden lograr mediante la acción internacional. El capítulo 6 congrega las políticas más importantes que exigen una respuesta internacional y, por tanto, plantea una agenda de acción internacional.

Capítulo 5

¿QUÉ FUNCIONA DÓNDE?

En la parte I quedó demostrado que la mayor parte de los costos, tanto sociales como económicos, de la guerra civil no afectan a los participantes activos. Una peculiar posibilidad es que, mientras infligen daños enormes, los participantes prosperarán a causa de la guerra. Tampoco las víctimas de la guerra se limitan a quienes viven en el país afectado por el combate. La guerra civil es un mal público regional: reduce los ingresos y eleva la mortalidad en todos los demás lugares de la región. Es asimismo un mal público mundial: es causa de muerte, miseria y pérdidas económicas, por medio de las drogas duras, las enfermedades y el terrorismo, entre la gente que no sabe nada del conflicto. Muchos de estos costos son muy persistentes y perduran muchos años después de la guerra civil. El conflicto no se puede dejar simplemente al arbitrio de los participantes para que lo resuelvan entre ellos, debido a las diferencias radicales entre los incentivos que se ofrecen a los participantes y el interés de los demás. Si así se hace, las guerras civiles serán demasiado frecuentes y durarán demasiado tiempo. Un problema con la actitud de “una peste en sus dos casas” es que la casa de los demás también está contagiada. ¿Qué se puede hacer?

Algunas de las causas de la guerra civil son idiosincrásicas y trascienden el control de las políticas; sin embargo, como lo señalaba el capítulo 3, los países se vuelven radicalmente más o menos propensos al conflicto violento debido a ciertas combinaciones de características. Muchas de estas características se avienen a las políticas: políticas bien seleccionadas pueden reducir el riesgo de guerra civil. El capítulo 4 mostraba que cuatro grupos radicalmente diferentes afectan la incidencia global de la guerra civil. Virtualmente, los países ricos están libres de riesgo. Los países que ya son de ingreso mediano, o están en camino de convertirse en países de ingreso medio, se exponen a riesgos bajos y en descenso. En comparación, los países pobres y en deterioro económico y los que están atrapados en la trampa del conflicto, están expuestos a riesgos mucho mayores y constituyen el eje del riesgo global futuro de guerra civil. Entre todos ellos, estos dos grupos de países tienen una población cercana a los mil cien millones de personas. Aunque políticas bien seleccionadas pueden reducir la incidencia global de guerra civil, las políticas apropiadas son muy diferentes para cada grupo y deben tener en cuenta muchas características específicas de país.

No obstante, vale la pena concentrarnos en los diferentes grupos expuestos a riesgos significativos. Sin embargo, los debates de políticas comúnmente se inclinan a ser específicos de país o no establecen una diferenciación entre países con base en sus características económicas.

En el presente capítulo se analizan políticas que podrían reducir la incidencia global de guerra civil. El gobierno del país en riesgo podría aplicar algunas de estas políticas, los vecinos de la región podrían ejecutar otras y la comunidad internacional podría hacerlo con otras. El presente capítulo se ajusta a la conformación de grupos desarrollada en el capítulo 4.

PREVENCIÓN DEL CONFLICTO EN PAÍSES EN DESARROLLO EXITOSOS

En términos estadísticos, los países en desarrollo exitosos no están expuestos a un gran riesgo de conflicto, pero tampoco han alcanzado un nivel de riesgo tan bajo como para olvidarse del problema. En realidad, algunos de estos países a veces se derrumban en el conflicto. Cuando suceden, estos conflictos son costosos en extremo: el país corre el riesgo de desviarse de su ruta de crecimiento y caer en la trampa del conflicto. Es más, en total, se trata de lejos del grupo más grande de países, con una población de cerca de cuatro mil millones de personas. Entonces, la pregunta no es si se debe prestar atención a las políticas que reducen el riesgo de conflicto para este grupo de países, sino más bien qué políticas podrían ser las apropiadas para ellos en especial.

Protección contra crisis negativas

Una vez un país ya es de ingreso mediano o de ingreso bajo, y registra un rápido crecimiento, dispone de un campo de acción relativamente limitado para reducir el riesgo acelerando su desempeño económico. La excepción es su mayor exposición a las crisis producidas por los derrumbes financieros y, por tanto, la prioridad es evitar estas crisis. La reducción del riesgo del conflicto es apenas una razón más de por qué un gobierno debería prestar atención a la salud del sector financiero; sin embargo, en la medida en que regularmente la comunidad internacional se involucra en la mitigación de crisis como estas, teniendo en cuenta su interés por evitar la guerra civil en razón de sus efectos secundarios, existe una mayor razón para prestar protección financiera.

Emprender la reforma política

El limitado campo de acción para mejorar el desempeño económico indica que un enfoque sensato sería poner un mayor énfasis en la reforma de las instituciones polí-

ticas como un medio para reducir el riesgo. Evidencias en el sentido que, una vez un país ha alcanzado niveles de ingreso mediano, las instituciones políticas democráticas son diferencialmente eficaces, fortalecen el respaldo a esta opción. De ahí que, a medida que aumenta el nivel de ingreso, las políticas económicas comiencen a ser absolutamente menos importantes en la reducción del conflicto, mientras las instituciones políticas comienzan a ser absolutamente más importantes; sin embargo, como hasta un cambio moderado de las instituciones políticas es, en sí mismo, un factor de riesgo, las instituciones políticas deben ser estables (Fearon y Laitin, 2000e; Hegre y otros, 2001).

Las instituciones consistentes internamente corren el menor riesgo de un fracaso, porque estas instituciones se refuerzan a sí mismas (Gates y otros, 2003; Gurr, 1974). Para las democracias lo anterior significa una amplia distribución del poder y exclusiones no permanentes de actores del sistema político. Una cámara de representantes fuerte equilibra el poder de la rama ejecutiva elegida del gobierno, toda la población puede participar en las elecciones, y la competencia multipartidista es auténtica. Si una rama del gobierno llegare a ser muy poderosa, otras ramas intentarán refrenarla. Lo lograrán en una democracia consistente; en una democracia inconsistente una contienda como esta puede llegar a ser violenta.

En relación con lo anterior, cuando mejor funciona la democracia como mecanismo de prevención de conflictos (Przeworski, 1991; Wingast, 1997) es cuando las apuestas de la contienda política son bajas. Muchas de las recomendaciones de política económica que se hacen más adelante, ayudan a bajar las apuestas reduciendo las ganancias a intereses limitados por obtener o retener el cargo político. Para que una democracia funcione bien, son indispensables instituciones legales y económicas que ayuden a lograr estos objetivos.

La mayoría de las democracias recientes han adoptado sistemas políticos mayoritarios o presidenciales. Estas instituciones ofrecen la ventaja de un mejor funcionamiento en términos de responsabilidad: es más fácil asignar la responsabilidad de políticas fallidas a un gobierno de un solo partido, característico de estas instituciones, que asignar la responsabilidad a la minoría o a gobiernos de coalición, característicos de sistemas proporcionales. Además, los gobiernos en sistemas políticos mayoritarios, o presidenciales, se inclinan por políticas moderadas, porque los sistemas de dos partidos tienen un incentivo poderoso para cumplir con las preferencias del votante promedio y rara vez los partidos extremos tendrán representación en el parlamento del país. Sin embargo, en las sociedades divisivas, este tipo de instituciones tal vez no brinde protección adecuada a las minorías. Lo anterior es de particular pertinencia para países que surgen de guerras civiles étnicas o religiosas, y los sistemas con representación proporcional pueden ser el camino para ofrecer representación minoritaria (Lijphart, 1984; Reynal-Quero, 2002a,b). Los sistemas federales, combinados con parlamentos bicamerales, son otras formas alternativas para prote-

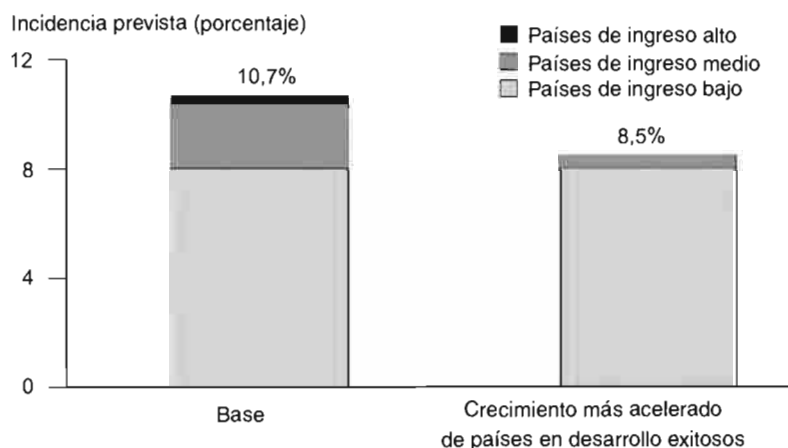
ger a las minorías. Asimismo, cierta evidencia indica que entre sistemas políticos democráticos, algunos estilos son más eficaces que otros para evitar la violencia. Tanto la representación proporcional, como controles y comparaciones múltiples, tienden a distribuir mucho más el poder a través del espectro político y estos rasgos distintivos se asocian con un menor riesgo de conflicto (Reynal-Querol, 2002b).

Considerar un crecimiento más rápido

Por último, se analiza la función que cumple un crecimiento económico más rápido para los países en desarrollo exitosos. Podemos hacer una simulación de un crecimiento más rápido de este tipo utilizando el modelo base de la figura 4.12. La figura 5.1 simula el efecto de aumentar en 3% la tasa de crecimiento anual del país típico de este grupo, entre hoy y el año 2020, con una reducción correspondiente de la dependencia de productos primarios. Un crecimiento como este de las tasas de crecimiento significaría una mejoría formidable del desempeño del desarrollo y, por tanto está en la cota exterior de lo que es posible. En efecto, lo anterior equivale a los límites de ejecutar con mayor éxito la actual estrategia de desarrollo. Como indica la figura, sólo hace un aporte modesto a la paz global: la incidencia global de guerra civil disminuye en cerca de dos puntos porcentuales. Se trata de una ganancia relativamente modesta para una mejoría realmente extraordinaria del desarrollo.

Figura 5.1

Aporte a la paz de un crecimiento más acelerado en los países en desarrollo exitosos



Nota: Esta simulación se basa en el modelo presentado en la figura 4.2. Para mayores detalles, véase Apéndice 1.

Fuente: Basado en una versión revisada de Collier y Hoeffler (2002c).

PAÍSES MARGINADOS EN PAZ

A aquellos países marginados que, hasta hoy, han mantenido la paz, los hemos comparado con un grupo de jugadores a la ruleta rusa que, hasta ahora, han tenido suerte. Hasta cierto punto, esto es injusto; es probable que los países pobres que han logrado mantener la paz han estado tomando decisiones que han jugado un papel en el mantenimiento de esa paz. No obstante, como clase, este tipo de países se encuentra en un riesgo mucho mayor que los países en desarrollo exitosos y, como lo señalaba el capítulo 4, los riesgos para los dos grupos no solamente muestran grandes diferencias, sino que también son divergentes: en realidad, para los países pobres pero pacíficos, los riesgos han estado aumentando. ¿Qué puede hacer la comunidad internacional para revertir esta tendencia tan inquietante?

Crear en los amigos falsos: el cabildeo militar a favor de la disuasión

Es común que los gobiernos de países pobres pero pacíficos traten de reducir el riesgo de rebelión aumentando su gasto militar. En tiempo de paz, por cada diez puntos porcentuales adicionales en el riesgo de rebelión, el gasto militar aumenta aproximadamente un punto porcentual del PIB, como lo señala el capítulo 3. Lo anterior se podría considerar como una acción prudente y podemos estar seguros de que el gobierno se sentirá presionado a hacerlo gracias al cabildeo militar. Al igual que otros grupos, los militares están a favor de un gasto dirigido a su sector. Cuando los militares ejercen el control político de un país, el gasto del sector aumenta en dos puntos porcentuales del PIB, teniendo en cuenta todas las demás influencias en el presupuesto militar, como los riesgos y la capacidad para hacer el gasto.

También hemos analizado el hecho que el gasto militar no es eficaz para reducir el riesgo de conflicto. Teniendo en cuenta el efecto potencialmente perturbador del riesgo en el gasto, este último no tiene ningún efecto disuasivo en la rebelión. De ahí que, aun cuando los gobiernos hayan escuchado las voces de sirena de sus propios militares, esta no sea una manera eficaz para que los países pobres, pero pacíficos, reduzcan el riesgo de rebelión. Claro está que los gobiernos también gastan en el ejército para reducir el riesgo de conflicto internacional. Es obvio que en un vecindario esto no tiene ningún sentido: una región no es más segura si todos los países tienen elevados niveles de gasto militar. La evidencia sobre carreras armamentistas regionales, que aparece en el capítulo 2, indica la existencia de posibilidades coordinadas en el ámbito de la región para reducir el gasto militar, con la intermediación de organizaciones políticas regionales y posiblemente con instituciones financieras internacionales encargadas de controlar el gasto.

Si el gasto militar no es un instrumento eficaz para la paz, ¿qué otra cosa más eficaz podrían hacer los gobiernos?

Reducción de los riesgos que plantean los productos primarios

Muchos países de ingreso bajo dependen de los productos primarios como fuente de rentas de exportación. En promedio, este tipo de dependencia se asocia con un mayor riesgo de rebelión, mala gobernabilidad y mal desempeño económico; sin embargo, el promedio oculta variaciones amplias en extremo. En 1970, Botswana y Sierra Leona eran países de ingreso bajo con enormes reservas diamantíferas. Durante los 30 años siguientes, los diamantes fueron el eje de derrumbe económico y social de Sierra Leona; en la actualidad, su ingreso *per cápita* es mucho más bajo que en 1970 y el país ha descendido al último lugar del Índice de Desarrollo Humano. En comparación, los recursos diamantíferos fueron cruciales al éxito de Botswana al convertirse en la economía de mayor crecimiento del mundo, llegando a ser hoy en día un país de ingreso mediano (véase recuadro 5.1). Así pues, mientras los productos primarios, en promedio, han sido perjudiciales para el desarrollo, queda claro que ofrecen un potencial para ser supremamente útiles. En el ámbito nacional e internacional, el reto consiste en adoptar políticas que sepan aprovechar mejor este potencial.

Como se planteó antes, son cuatro las rutas a través de las cuales las exportaciones de productos primarios pueden aumentar el riesgo de conflicto: financiar a los rebeldes, empeorar la corrupción de la gobernabilidad, aumentar el incentivo de secesión y aumentar la exposición a las crisis. Cada una de estas rutas se aviene a políticas que pudieran hacer más fácil el convivir con las riquezas en productos naturales.

Restringir la financiación para nuevas rebeliones. Construir un ejército rebelde es una tarea costosa; por tanto, la mayoría de grupos rebeldes pequeños no pueden intensificar la violencia hasta el nivel de guerra civil, pero la presencia de productos primarios puede facilitar a los grupos rebeldes la financiación de esta etapa de la intensificación del conflicto. Con frecuencia, la expropiación del producto primario mismo exige una escala de violencia que, en sus etapas iniciales, trasciende la capacidad de un grupo rebelde. Se analiza esta fuente de financiación cuando se estudian las políticas que pueden hacer las guerras más cortas. Ahora se pone el énfasis en dos formas en las cuales pequeños grupos rebeldes utilizan los productos primarios para financiar la intensificación de sus acciones militares.

Algunos grupos rebeldes pequeños han logrado recaudar fondos considerables vendiendo los derechos futuros al botín de guerra (Ross, 2002a). En la guerra civil de 1967 en la República del Congo, la milicia privada de Denis Sassou-Nguesso, anterior presidente, fue fundada en parte por medio de la venta de derechos futuros de explotación de las reservas petroleras. En vísperas del conflicto, Sassou-Nguesso recibió de Elf-Aquitaine, la compañía petrolera, un importante aporte financiero del orden de 150 millones de dólares, según se informa. Estos fondos jugaron un papel decisivo al permitir la derrota de Pascal Lissouba, el presidente titular. Usos similares

Recuadro 5.1 Comparación de Botswana y Sierra Leona

En 1961, Botswana y Sierra Leona, países ricos en recursos diamantíferos, tenían aproximadamente el mismo ingreso *per cápita* de 1.070 dólares; sin embargo, los países siguieron rumbos supremamente diferentes en su desarrollo económico. ¿Por qué los diamantes hicieron un milagro económico en Botswana y produjeron el derrumbe total del Estado en Sierra Leona? En Botswana, la extracción y exportación de diamantes se convirtió en un motor de rápido crecimiento económico. Desde su independencia, el país mantuvo una democracia estable y eficiente, con el beneficio del liderazgo continuo de tres presidentes democráticamente elegidos. Un plan nacional de desarrollo es la clave para el manejo de la economía, fijando metas para el gasto público consistentes con las rentas previstas del gobierno y la capacidad de la economía. La extracción de diamantes está concentrada en tres grandes minas (depósitos de kimberlita). Asimismo, el gobierno fomenta otras industrias diferentes a la extracción de diamantes. Este hecho ha permitido prosperar a la economía de Botswana: en la actualidad, el ingreso *per cápita* se acerca a los 8.800 dólares y la distribución del ingreso es relativamente igualitaria. Los antecedentes de desarrollo humano son igualmente impresionantes; sin embargo, a semejanza de muchos de sus vecinos en el sur de África, Botswana ha registrado una elevada tasa de contagio del VIH. En contraste, la historia reciente de Sierra Leona es una tragedia. La riqueza diamantífera combinada con una mala gobernabilidad ha significado el derrumbe del Estado y creado el incentivo, así como la oportunidad, para una rebelión durante toda la década de los años 90. Hoy en día, Sierra Leona está clasificada entre los países más pobres del mundo, con un ingreso *per cápita* de cerca de 480 dólares. En comparación con Botswana, la mayor parte de los depósitos diamantíferos de Sierra Leona son aluviales, es decir, se encuentran en los lechos de los ríos. El control de la extracción por parte del gobierno se dificulta porque los depósitos aluviales se encuentran dispersos en más de una tercera parte del país y, a diferencia de los depósitos de kimberlita, se pueden extraer con tecnologías sencillas. Los buscadores de diamantes cavan agujeros con palas y pasan la tierra por un tamiz. Sin embargo, la desgracia de Sierra Leona ha sido tanto política como económica. Comenzando después de la independencia en 1961 como un Estado multipartidista, el país se convirtió en un Estado de partido único con una sucesión de gobernantes autocráticos. La corrupción y la mala gestión fiscal desestabilizaron la economía y, desde 1967 en adelante, el gobierno otorgó derechos de extracción a personas naturales a cambio de su apoyo político. Poco a poco, el gobierno perdió el control sobre sus activos, permitiendo que empresarios privados y el crimen organizado se hicieran cargo de la explotación de los diamantes. La marginación de los jóvenes por causa del derrumbe económico y político de los años 80 los empujó cada vez más al delito y a las drogas. Para Foday Sankoh, el líder rebelde, fue relativamente fácil reclutar jóvenes para su guerra civil y financiar la guerra por medio de la extracción de diamantes.

Fuentes: Datos de ingreso de 1961: Heston, Summers y Aten (2002); Paridad del poder adquisitivo ajustado a cifras de ingreso PIB para 2001: Banco Mundial (2002a); información sobre minería de Botswana: <http://www.mbandi.co.za/indy/ming/dmnd/af/bo/p0005.htm>; Davies y Fofana (2002); Harvey (1992); Hirsch (2001); Leith (2002).

de derechos futuros destinados al botín de guerra ocurrieron en Angola, la República Democrática del Congo, Liberia y Sierra Leona. El fenómeno es totalmente nuevo. En 1960, Union Minière du Haut Katanga, una compañía belga, financió la rebelión

de Katanga en el Congo a cambio de futuros derechos mineros. Igualmente, durante la guerra de independencia de Argelia, se decía que la compañía petrolera italiana Ente Nazionale Idrocarburi, suministró dinero y armas al Frente de Liberación Nacional a cambio de “consideración” futura. Si bien no es nuevo, en la década pasada el enfoque parece haberse convertido en un hecho más común en África. En estos casos, como el suministro de fondos proviene de compañías establecidas en países de la OCDE, en principio es controlable. Este tipo de financiación de organizaciones políticas en conflicto con gobiernos reconocidos podría ser convertido en delito criminal, a semejanza de la nueva legislación vinculante a todos los países miembros de la OCDE que prohíbe a las compañías sobornar a funcionarios públicos.

La extorsión de las compañías que trabajan en la extracción de recursos naturales es otra forma por medio de la cual los grupos rebeldes pequeños financian la escalada de sus actividades militares mediante la explotación de los recursos naturales. Si bien tanto el secuestro como el sabotaje de la infraestructura requieren pequeñas capacidades de violencia, los pagos por concepto de rescate y las rentas de protección que esos grupos obtienen pueden ser cuantiosos. Los 20 millones de dólares en rescates que recibió el ELN de una compañía alemana en la época en que este grupo era una organización débil, los utilizó para equiparse militarmente superando los estándares de las fuerzas gubernamentales contra las que combatía. Hoy en día, se dice que una importante compañía petrolera de África Occidental está pagando cerca de 250 millones de dólares a pequeños empresarios de la violencia. En este punto, el desestímulo de estos pagos, tanto por medios jurídicos como exponiendo estos hechos ante la opinión pública, constituye el aspecto de políticas. Un posible punto para la intervención legal es ilegalizar el seguro de secuestro y convertir a todos los pagos de extorsión en gastos no deducibles para fines impositivos. Los gobiernos del Grupo de los Ocho (G8) bien podrían acordar no suministrar dineros públicos para pagar rescates por sus ciudadanos a movimientos rebeldes. Las prácticas actuales muestran marcadas diferencias entre los gobiernos del Grupo de los Ocho, como lo evidencian sus distintas reacciones al secuestro de turistas y las demandas de un pequeño grupo rebelde de Filipinas en el año 2000, de un millón de dólares por turista.

Reducir la corrupción. Cuando una pequeña elite desfalca las rentas que producen los recursos naturales, y esas rentas no se aprovechan con la transparencia debida a favor del bien común, los movimientos rebeldes, en especial aquellos que pretenden la secesión de una parte del país dotada de recursos naturales, reciben un fuerte espaldarazo. En consecuencia, los gobiernos de países ricos en recursos naturales tienen un poderoso interés para demostrar un buen uso de las rentas procedentes de los recursos naturales.

El primer paso en este sentido es suministrar información precisa sobre el monto real de las rentas. Como los grupos rebeldes potenciales no confían en los gobiernos,

quizás las CMN que se ocupan de la extracción de recursos naturales podrían suministrar información independiente sobre pagos. Hace poco, British Petroleum comenzó a informar sobre sus pagos al gobierno de Angola, pero ninguna de las otras 34 compañías activas en ese país ha adoptado esta política. Lo anterior demuestra que la industria petrolera no ha prestado la atención suficiente para que funcione el modelo de autorregulación, como lo hizo en el caso de los diamantes. Existen, en consecuencia, los fundamentos para una acción pública que facilite la coordinación de la industria petrolera y otras industrias extractivas. Son varias las aproximaciones sugeridas. Una es convertir en requerimiento legal la información sobre todos los pagos de este tipo. Una alternativa, propuesta por Global Witness y George Soros, es convertir esta información en un requisito para inscripción en los principales mercados bursátiles. Una alternativa adicional es que las compañías informen confidencialmente a las instituciones financieras internacionales, para que estas últimas cotejen la información y publiquen las cifras de rentas totales. Lo anterior ofrece la ventaja de preservar la confidencialidad de la información específica a compañía proveyendo al mismo tiempo un sistema global de certificación para la información.

Todos los anteriores enfoques ofrecen la ventaja de que, al hacer obligatoria la presentación de informes, la señal clara que envían es que la información suministrada es independiente del gobierno receptor y, por tanto, tiene mayor probabilidad de ser confiable. En la medida en que lo anterior reduzca el riesgo de rebelión, el principal beneficiario es el gobierno mismo. El principio de una información sobre rentas legalmente independiente es bastante semejante al principio de creciente aceptación de bancos centrales independientes. Además, con el objeto de hacer transparente el uso de las rentas, la presentación de informes por parte de los gobiernos receptores y de las compañías nacionales de extracción de recursos complementaría la obligatoriedad de la presentación de informes sobre rentas por parte de las CMN.

Por último, en sí misma, la transparencia de la presentación de informes es un insumo del escrutinio. El nivel indicado de este tipo de escrutinio está en el seno de la sociedad. Una vez se presentan las cifras según estándares, los parlamentos y los medios son las instituciones naturales para realizar el escrutinio; no obstante, un enfoque útil, en especial cuando estas instituciones son recientes, es complementar esta revisión con un escrutinio por parte de representantes de la sociedad civil, diseñado específicamente para este fin. Para el caso que nos ocupa, un modelo muy apropiado sería el proyecto del oleoducto Chad-Camerún, para el cual organizaciones de la sociedad civil, MNC, el Banco Mundial y el gobierno de Chad hicieron una alianza (véase recuadro 5.2). Este proyecto podría ser una pauta para el manejo de los recursos naturales en otros países en desarrollo, un modelo necesario, tanto para los gobiernos de países de ingreso bajo como para las CMN en el sector de la minería. Muchos países en desarrollo de ingreso bajo se encuentran en el proceso de descubrir recursos naturales y sus gobiernos sienten vivamente la falta de un modelo. Por ejemplo, en

2002, los gobiernos de Timor Oriental y Santo Tomé y Príncipe se percataron de su necesidad de aprender a manejar las rentas petroleras proyectadas. Ante la ausencia de un modelo, ambos gobiernos optaron por enviar una delegación a Angola, pero aunque la ventaja de Angola es que la comunicación puede ser en portugués, obviamente no es el mejor modelo para la gobernabilidad de rentas. Asimismo se requiere con urgencia de un modelo para alentar a las CMN acreditadas a trabajar en entornos difíciles. Para las CMN, el riesgo de que la mala gobernabilidad dañe su credibilidad es el principal impedimento para trabajar en países de ingreso bajo.

Recuadro 5.2 Transparencia de las rentas petroleras de Chad

Chad es uno de los países más pobres del mundo. Aunque desde principios de la década de los 50 se encontró petróleo, no era posible exportarlo sin un oleoducto. Es más, las guerras civiles que asolaron al país desde los años 60 hasta 1990, hacían imposible los emprendimientos financieros requeridos. En los años 90, cuando Exxon intentó movilizar recursos financieros privados, la respuesta que obtuvo fue que los riesgos serían demasiado elevados a menos que participara el Banco Mundial. Una de las condiciones del Banco era que Chad se tenía que comprometer a una gestión absolutamente transparente de las rentas petroleras y que estas rentas tendrían que ser utilizadas para reducir la pobreza. En octubre de 2000 arrancó el proyecto. Se calcula que las rentas petroleras serán del orden de 150 millones a 300 millones de dólares anuales, comparadas con la recaudación tributaria de menos de 200 millones de dólares en 2002. Se puso en marcha un riguroso mecanismo de supervisión: al Grupo Externo de Control de Cumplimiento se le asignó la responsabilidad de supervisar, mediante visitas trimestrales, la ejecución de todas las convenciones legales relativas al medio ambiente y gestión socioeconómica. El Grupo Internacional de Asesoría, el cual realiza visitas semestrales a Chad, se creó con la finalidad de asesorar a los presidentes de Chad y del Banco Mundial sobre la forma de maximizar el impacto del proyecto sobre el desarrollo. Los informes del Grupo se publican en la internet y son de libre acceso. La Ley de Gestión de las Rentas Petroleras, promulgada en 1999, constituye un rasgo característico único del modelo de Chad. La ley establece que todas las rentas directas del petróleo deben consignarse en primer lugar en una cuenta de depósito en garantía en el exterior. De esa cuenta, se transfiere un 10% a otra cuenta para el Fondo para las Futuras Generaciones y el remanente se transfiere a una cuenta especial de rentas petroleras en Chad. La ley especifica que 80% de las rentas petroleras se tienen que emplear en gastos adicionales en los cuatro sectores prioritarios para reducir la pobreza: salud y asuntos sociales, educación, infraestructura y desarrollo rural. 5% de las regalías se asignan a apoyar a las comunidades locales de la región productora de petróleo. El resto se puede utilizar en gastos generales de la administración. Asimismo, se creó el *College de Controle et Surveillance des Ressources Petroliers*, una poderosa institución local de vigilancia, el cual tiene que autorizar todos los compromisos y desembolsos de la cuenta especial de rentas petroleras y certificar que el presupuesto presentado al parlamento está conforme con la Ley de Gestión de Rentas Petroleras. Nueve son los miembros de este ente, a saber: cuatro de la sociedad civil; dos del parlamento, uno de la Corte Suprema, el gerente nacional del banco central y el director del Tesoro. Hacia julio de 2003 se iniciaría el bombeo de petróleo;

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 5.2)

pero ya han ocurrido algunas experiencias muy interesantes. A comienzos de 2000 se creó el consorcio petrolero, pagando una prima de suscripción equivalente a 25 millones de dólares. El gobierno dio a este pago el tratamiento de un ingreso por fuera del presupuesto y lo utilizó sin ajustarse al espíritu de la Ley de Gestión de Rentas Petroleras y haciendo caso omiso de sus propios procedimientos. Según los medios, una gran proporción de esa suma se utilizó en la compra de armas, porque la rebelión del *Mouvement pour la démocratie et la justice au Tchad* [Movimiento para la democracia y la justicia en Chad], en el norte del país estaba creando muchos problemas de seguridad. En consonancia con el acuerdo firmado de que todo el ingreso por concepto de petróleo tenía que utilizarse para reducir la pobreza, el Banco Mundial protestó. El gobierno aceptó congelar los diez millones de dólares restantes y utilizarlos en estricto cumplimiento de la ley y prometió que la Oficina del Contralor General llevaría a cabo una auditoría del dinero gastado. La Contraloría General fue creada apenas en 1999, y esta era la auditoría más importante que había realizado. Los resultados completos de la auditoría se publicaron en la página de internet de la Contraloría. Como consecuencia de la debacle de la prima de suscripción, a los miembros del *College de Controle et Surveillance des Ressources Pétroliers* los nombraron en 2001, antes de la fecha prevista. Hay otro rasgo interesante sobre el caso de Chad: en la actualidad, el poder militar y político se encuentra principalmente en manos de personas originarias del norte del país, mientras los campos petroleros y la mayor parte de las tierras agrícolas se encuentran en el sur. Aun cuando el gobierno actual ha sido impugnado, no se habla mucho de la secesión. Una gestión transparente de las rentas petroleras a favor de la mayoría pobre de la población constituirá un ingrediente clave para mantener la unidad nacional en Chad.

Fuente: preparado por Gregor Binkert, miembro del personal del Banco Mundial y gerente de país para Chad.

Reducir la secesión. En el capítulo 3 se mostraba que los recursos naturales, el petróleo en particular, aumentan el riesgo de una secesión violenta. ¿Cómo pueden las políticas reducir estos riesgos? Dado el mayor grado de dificultad que implica para exagerar las ganancias, la transparencia acerca de la magnitud de las rentas ayudará a reducir el riesgo. Recuérdense que, en parte, la exageración ocurre por el puro atractivo de las rentas de los recursos naturales —existe la probabilidad de que la población local conjure imágenes de Bahrein y Brunei— y en parte porque es una estrategia deliberada de políticos secesionistas. De nuevo, únicamente la información que se suministre al gobierno de manera independiente puede tener la esperanza de ser convincente. Por tanto, el escrutinio del uso efectivo de las rentas constituye un paso importante para moderar las presiones a favor de la secesión.

Incluir en las altas instancias del gobierno a líderes políticos procedentes de la región donde se encontró petróleo, puede ser una estrategia adicional. Esto fue lo que accidentalmente sucedió en Botswana. La respuesta común hoy en día es asignar a la localidad una participación desproporcionada de las rentas. Si esta es la única estrategia que se aplica, puede llegar a exacerbar el problema, porque da la apariencia de

aceptar el principio de que los recursos pertenecen a la localidad. Aún después de haber aceptado que 75% de las rentas se asignaran a la localidad, el gobierno de Indonesia enfrentó continuas demandas de la provincia de Aceh por la secesión. En efecto, puede que ofertas tan generosas no parezcan creíbles a largo plazo. Aunque existe un fuerte fundamento para descentralizar algunas de las rentas producidas por los recursos naturales, el principio de división equitativa, mezclado con transparencia, puede ser una manera más eficaz para evitar la secesión.

Protección contra crisis negativas. Los precios de los productos primarios son muy volátiles, así que los países dependientes para sus exportaciones de una estrecha gama de productos confrontan periódicamente severas crisis negativas. Según concluyen algunas investigaciones recientes, cuando estas crisis son de gran envergadura, perjudican gravemente el crecimiento a mediano plazo: cada dólar perdido en ingresos por concepto de exportaciones genera dos dólares adicionales de contracción de producto (Collier y Dehn, 2001). Asimismo, existe cierta evidencia indicativa de que gran parte de este crecimiento perdido nunca se recupera. De ahí que los episodios de caída de precios puedan inducir los derrumbes del crecimiento que aumentan el riesgo de rebelión, y en el largo plazo, pueden llevar a menores niveles de ingreso. Por ejemplo, en Indonesia, la crisis financiera de Asia Oriental en 1998, hizo que el ingreso cayera en la provincia de Aceh en cerca de 10%. Prontamente a este hecho le siguió una escalada del conflicto violento.

Hasta para los gobiernos de países industrializados con complejos equipos de expertos a su disposición, sería en extremo difícil manejar crisis de esta envergadura. Pero, desde los años 30, los países industrializados no han experimentado crisis de esta magnitud. Comúnmente los gobiernos de países en desarrollo carecen del conocimiento experto y con frecuencia carecen de la voluntad política para ejecutar con eficacia políticas de austeridad. Existe, en consecuencia, un fundamento para que la acción internacional amortigüe crisis como estas. En la actualidad, las respuestas de los donantes a las crisis graves en países en desarrollo las determina el carácter de la crisis. Por lo general, si estas crisis son fotogénicas, como un terremoto, un huracán o una sequía, la ayuda aumenta a toda velocidad y en grandes proporciones, llegando en ocasiones a cubrir en demasía las pérdidas ocurridas. Lamentablemente, aun cuando la dimensión de las crisis de precios de recursos naturales es mucho mayor que la de estas calamidades, no son fotogénicas e, históricamente, la ayuda no ha mostrado tendencia alguna a aumentar en respuesta a este tipo de crisis: los gobiernos han tenido que arreglárselas por su cuenta.

La comunidad internacional podría considerar tres tipos de medidas: riesgo compartido, facilidades de crédito y ayuda. Es considerable el campo de acción para el riesgo compartido. Por ejemplo, el Banco Mundial concede préstamos tanto a exportadores como a importadores de petróleo. Los primeros tienen un interés en que

los repagos sean bajos durante los períodos de precios bajos del petróleo. Los segundos tienen un interés en que los repagos sean bajos durante períodos de precios altos del petróleo. Estructurando los repagos contingentes con el precio del petróleo, el Banco Mundial podría, efectivamente, equiparar estos riesgos complementarios y en el proceso reducir su propio riesgo de incumplimiento en los pagos. Asimismo, el uso de mercados derivados permite un espacio para el riesgo compartido. Como estos mercados son muy técnicos, generalmente no es apropiado que los gobiernos de países en desarrollo entren directamente a éstos, pero el Banco Mundial podría celebrar contratos portadores de riesgo con países en desarrollo y luego reasegurar estos riesgos en mercados derivados. El Banco ya maneja posiciones cambiarias para algunos países en desarrollo y no parecería que algún aspecto de principios estuviera involucrado en la prestación de un servicio de este tipo. Aunque rara vez se han utilizado, el FMI ha tenido facilidades de crédito bajo la forma de servicios de financiación compensatorios. Además, no es sensato para un país en desarrollo contraer empréstitos a tasas comerciales al inicio de una fuerte crisis negativa de incierta duración. Puede, sin embargo, haber espacio para financiación en condiciones favorables. Tal vez la concesión de ayuda sea más importante que la financiación de empréstitos. Es necesario que las respuestas de la ayuda a las crisis se planteen en un entorno más racional, transfiriendo recursos a crisis económicas de menor magnitud pero más devastadoras, al margen de desastres naturales muy fotogénicos.

Además de la protección contra crisis de precios, reducirlas donde sea posible también tiene sentido. Los intentos por controlar los precios de los productos primarios no han logrado su objetivo y no parece existir una base para repetirlos; sin embargo, sin darse cuenta, las políticas comerciales de las economías de la OCDE pueden tener un efecto muy marcado en los precios mundiales. Por ejemplo, si los gobiernos de los países de la OCDE aumentan sus subsidios a los productores de esos países cuando el precio mundial de un producto agrícola es bajo, entonces el efecto será expandir las crisis de precios de manera sistemática. La protección que este tipo de subsidios obtiene para los productores internos ocurre al costo de aumentar la crisis para los productores de países de ingreso bajo. Por ejemplo, el reciente incremento del subsidio a los productores estadounidenses de algodón ha tenido el efecto de reducir todavía más los ingresos de los cultivadores de algodón de la República Centroafricana.

Diversificación. En promedio, los productos primarios ya no son las principales exportaciones de un país en desarrollo, sino que este promedio lo constituye una dependencia continuada por parte de los países marginados y una extraordinariamente rápida diversificación por parte de los países en desarrollo exitosos. El éxito logrado por este último grupo demuestra la posibilidad que tienen los países marginados de hacer lo mismo, aunque lo dificulta el surgimiento de China e India como principales exportadores de

bienes con gran intensidad en mano de obra. Además, la diversificación no siempre es posible; Botswana, por ejemplo, es un desierto sin costas con pocas opciones diferentes a los diamantes. Aunque la prioridad para este tipo de países debería ser hacer funcionar con eficiencia su riqueza de recursos naturales como, en efecto, lo ha hecho Botswana, para muchos países la diversificación es ciertamente factible. Por ejemplo, un país como Ghana, con una favorable situación sobre la costa, cerca de los mercados mundiales, no parecería tener una razón intrínseca para no lograr el éxito como un país manufacturero.

Según un estudio sobre los determinantes de la dependencia de productos primarios, son tres los factores que la reducen de manera significativa: crecimiento, ayuda y políticas (Collier y Hoeffler, 2002b). En promedio, el crecimiento diversifica una economía y, además del aporte directo del crecimiento a la reducción del riesgo, ese hecho reduce el riesgo de conflicto. Lo anterior no implica que cualesquiera políticas que fomenten el crecimiento promuevan la diversificación, sino que, por lo general, el móvil del crecimiento ayuda a la diversificación. La ayuda reduce significativamente la dependencia de productos primarios. En parte, puede tratarse de un efecto de la “enfermedad holandesa”, según el cual el suministro de divisas por medio de la ayuda reduce el incentivo para exportar; sin embargo, la ayuda también puede mejorar la infraestructura de actividades que no dependan para su rentabilidad de rentas elevadas y específicas de lugar. Asimismo, buenas políticas económicas fomentan la diversificación de manera significativa. Medimos la efectividad de las políticas con el PPEI, del Banco Mundial. En promedio, una mejoría del PPEI de un punto —casi equivalente a la diferencia entre políticas africanas y asiáticas— reduciría de 15,2% del PIB a 13,8% la dependencia de productos primarios.

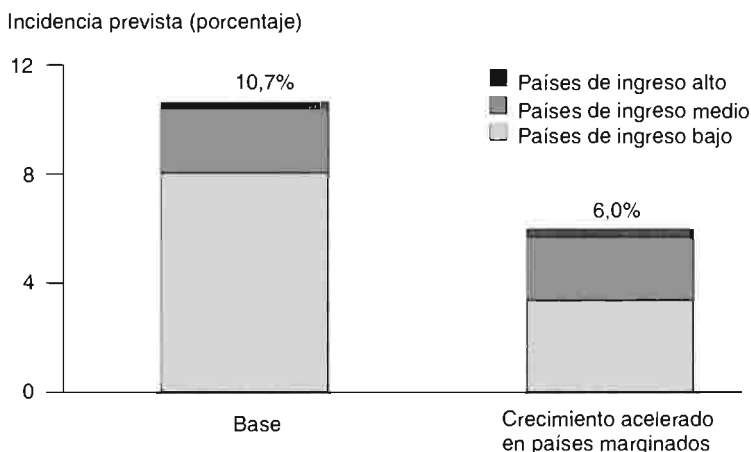
Aumentar el crecimiento económico

En promedio, las economías pobres pero pacíficas se caracterizan por su lento crecimiento. Un crecimiento más acelerado reduciría el riesgo de conflicto, tanto directamente a corto plazo y acumulativamente a más largo plazo elevando el nivel de ingreso, como indirectamente ayudando a la diversificación. A partir del modelo que aparece en la figura 4.12 podemos hacer una simulación de los efectos de un crecimiento más acelerado en los países marginados. En la figura 5.2 se traza una simulación de un aumento equivalente al 3% del crecimiento de todos los actuales países marginados, manteniendo constante el crecimiento de los países en desarrollo exitosos. En términos del incremento respecto del crecimiento global, en realidad es mucho menos exigente que la estrategia de aumentar las tasas de crecimiento de los países en desarrollo exitosos: en conjunto, los países marginados son una parte mucho más pequeña de la economía mundial que los países en desarrollo exitosos y tienen tasas iniciales menores de crecimiento; aún así esta estrategia hace un aporte mucho más considera-

ble a la paz mundial. En esta simulación, la incidencia de Estado con crecimiento sostenido es casi la mitad: de casi 11% a 6%. Por tanto, la distribución del crecimiento mundial es muy importante en términos del aporte del crecimiento a la paz.

Figura 5.2

La contribución de acelerar el crecimiento para lograr la paz en países marginados



Nota: Esta simulación se basa en el modelo presentado en la figura 4.2. Para mayores detalles, véase Apéndice 1.
Fuente: Basado en una versión revisada de Collier y Hoeffler (2002c).

Se trata del impacto único más considerable en la incidencia global del conflicto que hemos encontrado. Por consiguiente, la primera cuestión es cómo aumentar el crecimiento y, a partir de allí, determinar si, sin darse cuenta, los medios para aumentar el crecimiento tienen efectos directos que empeoran la crisis del conflicto, compensando de ese modo sus efectos beneficiosos por medio de la tasa de crecimiento.

Es amplio el consenso en el sentido que todos estos tres instrumentos —políticas internas, ayuda internacional y acceso a mercados globales— son eficaces para aumentar el crecimiento. Aunque la forma precisa en que interactúan sea más controvertida, su importancia en el presente contexto es escasa. No existen desacuerdos significativos acerca de los méritos del acceso al mercado. Algunos analistas aducen que ayuda y políticas se complementan entre sí, llegando a ser más efectivas en la medida en que mejoran las políticas y, a la inversa, siendo más efectiva la reforma de política con cuantiosas afluencias de ayuda. Otros analistas sostienen que los efectos benéficos de ayuda y políticas son independientes. La postura común es que donde las políticas son razonables, la ayuda es efectiva, y donde las políticas no son razonables, mejores políticas reforzarán el crecimiento.

Políticas económicas. Es considerable la polémica sobre lo que son “buenas” políticas; por ejemplo, en diferentes países de la OCDE, los electores han optado por políticas significativamente diferentes y periódicamente cambian sus opiniones respecto de las políticas que desean. Aún así, en todos estos escenarios de políticas los ingresos son elevados. Lo que constituye políticas realmente malas es mucho más polémico. Ningún economista serio defiende una inflación alta y variable, fuertes barreras al comercio, la propiedad pública generalizada de las actividades de mercado diferentes a las “industrias en red”, el uso del empleo público para fines clientelistas antes que para una prestación equitativa de los servicios. Sin embargo, esta es la realidad actual en muchas de las sociedades pobres pero pacíficas. El PPEI, sistema de clasificación de políticas que utiliza el Banco Mundial, es un medio útil para cuantificar lo anterior. Este sistema clasifica las políticas macroeconómicas, estructurales, sociales y del sector público con base en una escala de 1 a 5, con un puntaje más elevado para calificar políticas más efectivas. La clasificación promedio para los países marginados es apenas de 2,95, mientras que la correspondiente a países en desarrollo exitosos es de 3,75. En consecuencia, son considerables las reformas requeridas para efectuar un cambio como este, aunque menos controvertidas que la reforma de políticas en entornos adecuados. El amplio consenso técnico acerca de estas reformas básicas refleja la evidencia acumulada sobre las consecuencias de las malas políticas. Una medida que ilustra este punto es la relación entre el PPEI y el crecimiento: para el país típico de ingreso bajo, un país con políticas inadecuadas, una mejoría de un punto en el PPEI se asocia con una mayor tasa de crecimiento de 1,6 puntos porcentuales (Collier y Dollar, 2002).

Si bien las reformas fundamentales no son particularmente polémicas desde una perspectiva técnica, todavía pueden despertar oposición considerable en el seno de una sociedad. Típicamente, las políticas malas no existen por error, favorecen a algún grupo poderoso. Potencialmente, los grupos poderosos se resistirán de manera violenta a la reforma de políticas; por tanto, la reforma podría aumentar el riesgo de conflicto. En este caso, los efectos favorables engendrados por el crecimiento quedarían compensados por este riesgo directo. Un estudio investiga el efecto de las políticas en el riesgo de conflicto utilizando al PPEI como medida (Collier y Hoeffler, 2002b). Aunque el PPEI tiene muchas limitaciones, una de sus ventajas es que ha sido construido por economistas operativos del Banco Mundial que trabajan en cada uno de los países, porque así como el sistema refleja sus criterios también representa su asesoría. Por tanto, si se considera que un país ha mejorado su puntaje PPEI, es probable que este hecho se deba a que los cambios han sido muy consistentes con la asesoría que ha estado prestando el personal del Banco Mundial. Por ejemplo, si se determinara que la mejoría de las políticas aumentó el riesgo de conflicto, este hecho indicaría que la asesoría de política que presta el Banco estaría exacerbando el riesgo de conflicto.

Es obvio que las políticas se deterioran con gran rapidez durante una guerra; por tanto, para determinar si las políticas afectan el riesgo de guerra, debemos considerar

políticas ya vigentes antes de considerar el período de riesgo. En consecuencia, el estudio analiza las políticas durante los cinco años anteriores al período de cinco años para el cual se calcula el riesgo de conflicto. El estudio no encuentra ninguna asociación significativa entre el nivel de políticas económicas, según las mide el PPEI, y el riesgo de conflicto posterior —es decir, las políticas inadecuadas ni reducen el riesgo de conflicto ni lo incrementan, más que por medio de sus efectos negativos en el crecimiento. Sin embargo, los cambios en las políticas sí tienen un efecto significativo. Parece que las mejorías del PPEI reducen el riesgo de conflicto en el período subsiguiente. Este efecto benigno bien puede ser espurio, aunque no refleje otra cosa que políticas en proceso de deterioro en el período previo al conflicto violento. Por ejemplo, como lo señalábamos antes, un mayor riesgo de conflicto induce a los gobiernos a incrementar su gasto militar.

Sin embargo, la cuestión importante es que ninguna evidencia indica que mejores políticas aumenten directamente el riesgo de conflicto. En tanto no aumenten directamente el riesgo de conflicto, su tendencia será reducir el riesgo indirectamente mediante sus efectos sobre la tasa de crecimiento. Lo anterior no significa que todas las políticas encaminadas al crecimiento reduzcan el riesgo: no existe sustituto a analizar políticas por políticas, país por país, para averiguar si existe el potencial de efectos negativos. Simplemente significa que no existe una suposición general en el sentido que cuando los países han ejecutado reformas de políticas según lo aconseja el Banco Mundial, sistemáticamente esos países han aumentado de manera directa el riesgo de conflicto (Collier y Hoeffler, 2002b).

Ayuda. Evaluar la ayuda presupone menos controversia que evaluar las políticas. En este contexto empleamos una valoración convencional de la ayuda como asistencia en condiciones favorables para el desarrollo, la cual excluye la asistencia humanitaria y la ayuda militar, ninguna de las cuales tiene como meta aumentar el crecimiento. En realidad, resulta más polémico cuantificar el efecto de la ayuda en el crecimiento. Aplicando los resultados de un estudio reciente, un punto porcentual adicional de ayuda para los países marginados, como participación del PIB, aumentaría en apenas 0,1 puntos porcentuales la tasa promedio de crecimiento de estos países (Collier y Dollar, 2002). Algunos analistas aducen que la ayuda llegaría a ser más eficaz si se combinara con reformas de políticas, pero el tema que nos ocupa en este momento es si, sin darse cuenta, la ayuda aumenta el riesgo de conflicto. Algunos economistas, Grossman (1992) en particular, han sostenido esta tesis basándose en el argumento que la ayuda aumenta el tesoro en disputa.

Asimismo los efectos de la ayuda en el riesgo de conflicto han sido el tema de trabajo de algunos investigadores basándose en el mismo enfoque utilizado para el efecto de las políticas. Teniendo en cuenta el efecto en el crecimiento, la ayuda no tiene un efecto directo significativo en el riesgo de conflicto. Una vez más, lo anterior

no exime a los donantes de la necesidad de examinar cuidadosamente sus programas de ayuda para determinar si algunos componentes particulares podrían acrecentar el riesgo de conflicto. Precisamente algunos estudios de caso así lo plantean: tipos especiales de ayuda han aumentado el riesgo de conflicto (por ejemplo, véase Esman y Herring, 2001). Es importante aprender de experiencias fallidas como esta: los proyectos se deben formular con un conocimiento adecuado acerca de su potencial para crear división. Sin embargo, también deberíamos ser cautelosos con generalizaciones a partir de historias de horror como esta que implican que la ayuda es, por lo general, parte del problema. Los efectos de la ayuda en el crecimiento implican que normalmente es parte de la solución.

Acceso a mercados globales. En gran medida, el grupo de países pobres pero pacíficos no ha irrumpido en los mercados globales de exportaciones no tradicionales. He aquí un fundamento para mejorías aceleradas en el acceso al mercado para estos países, adelantándose a mejorías más generales negociadas durante la ronda de desarrollo de la Organización Mundial del Comercio. Hace poco, los Estados Unidos y la Unión Europea introdujeron este tipo de acceso diferencialmente favorable al mercado para algunos países miembros del grupo pobre pero pacífico. Los Estados Unidos ha introducido la ley de Crecimiento y Oportunidades para África, y las primeras señales indican que esta ley está haciendo muchísimo más fácil para los países africanos su entrada a los mercados de exportaciones de productos manufacturados. De igual manera, la Unión Europea ha introducido la iniciativa “Todo menos las Armas”, para los países menos desarrollados.

Como sucede con las políticas y la ayuda, en principio, cualesquiera efectos favorables de un mejor acceso al mercado podrían verse compensados por un efecto directo en el riesgo de conflicto. Se ha podido determinar que las exportaciones pueden tener un efecto directo y negativo en el riesgo de conflicto, a saber, por medio de la renta sobre productos primarios; sin embargo, es probable que reformas comerciales significativas diversifiquen y aumenten el intercambio comercial.

Reactivación económica: una simulación. Cada conflicto tiene sus propias peculiaridades; así pues, el análisis en el entorno de grupo que se aborda en el contexto del presente capítulo siempre debe ser complementado por un conocimiento del país. Los modelos de riesgo de conflicto no se adaptan bien a cuestiones específicas de país y son más apropiados para el tipo de simulaciones de políticas de incidencia global que se hicieron en el capítulo 4. Sin embargo, los cambios en la incidencia global son resultados de cambios en situaciones reales específicas de país, y, para fines de ilustración, aquí se toma un conflicto real en un país marginado típico y se indaga si alguna reactivación económica pudiese haber servido para evitarlo.

Zaire, como se le conocía entonces, es el episodio de conflicto que se analiza a finales de los años 90. Nuestro modelo de simulación predice que Zaire se encontraba en grave riesgo de conflicto para 1995. En efecto, el modelo calcula un 80% de riesgo de un conflicto durante los cinco años posteriores. Sin embargo, el hecho de utilizar un modelo no significa predecir este tipo de riesgos, sino más bien simular el efecto de cambiar algunos factores que potencialmente se encontraban bajo el control del gobierno y de la comunidad internacional. El reto planteado al modelo era determinar si algún cambio factible en las características podría haber reducido, de 80% al objetivo arbitrario de 30%, el riesgo de conflicto. El modelo predice que si, durante la primera mitad de la década de los 90, se hubiese ejecutado un paquete de fuertes reformas económicas y hubiese habido una gran expansión de la ayuda, entonces el riesgo de conflicto habría disminuido a este nivel. La escala de la reforma de políticas requerida equivale a una mejoría de 1,2 puntos del PPEI, aproximadamente igual a lo que Uganda logró entre 1986 y 1988. Conjuntamente con este gran esfuerzo de reforma, la ayuda se habría tenido que triplicar. En tanto estos resultados específicos son meramente ilustrativos, si en realidad en esa época el gobierno y la comunidad de donantes hubieran conocido estas cifras y hubieran creído en ellas, las reformas se habrían ejecutado y la ayuda se habría conseguido.

Reducir los riesgos de predominio étnico

La característica de aproximadamente la mitad de los países pobres pero pacíficos es el predominio étnico; es decir, aunque la mayoría de la población está representada en el principal grupo étnico, en estos países asimismo existe una cifra significativa de minorías étnicas. Recordemos que este hecho aumenta el riesgo de guerra civil. El manejo de los riesgos del predominio étnico exige soluciones políticas.

Una forma de hacerlo es garantizar los derechos de las personas de modo que puedan impugnar casos individuales de discriminación étnica. Este es el enfoque que prima en los países industrializados. Un posible complemento a los derechos individuales es garantizar los derechos grupales a las minorías. Una manera obvia de garantizar los derechos grupales es por medio de cuotas, principalmente en el empleo estatal. En tanto esta propuesta puede parecer una idea radical y costosa, la han adoptado los pocos países industrializados caracterizados por un predominio étnico. Suiza, por ejemplo, con 75% de la población de lengua alemana y el resto compuesto por minorías francesas e italianas, representa un caso clásico de predominio étnico. Por medio de tres instrumentos, Suiza garantiza derechos a las minorías, a saber, descentralización radical, educación multilingüe y cuotas étnicas. Se exige la contratación pública para asignar a los grupos étnicos, de acuerdo con su tamaño, una determinada proporción de los cargos. A veces es mejor aceptar las preocupaciones populares por los derechos étnicos de esta manera tan explícita que hacer lo que hace el avestruz.

A la inversa, cuando la mayoría es muchísimo más pobre que la minoría, es posible que los derechos grupales tengan que centrarse en la mayoría, pero de tal manera que no se alarme a la minoría. Un enfoque útil es contar con una estrategia explícita a largo plazo de redistribución entre grupos. Políticas explícitas ofrecen la ventaja de refrenar los temores de la minoría en tanto reafirman a la mayoría que sus problemas se están resolviendo. El ritmo máximo de la redistribución depende del crecimiento de la economía: cuanto más rápido sea el crecimiento, entonces tanto más se puede redistribuir sin amenazar las condiciones de vida absolutas de la minoría. Malasia es un ejemplo apropiado: en ese país, y durante 30 años, políticas de redistribución gradual de activos han ayudado a la mayoría de malayos a aumentar en cerca de 15 puntos porcentuales su participación del PIB. A la vez, el PIB ha crecido con tanta rapidez durante el período que la redistribución no ha impedido el aumento de los ingresos de los grupos minoritarios.

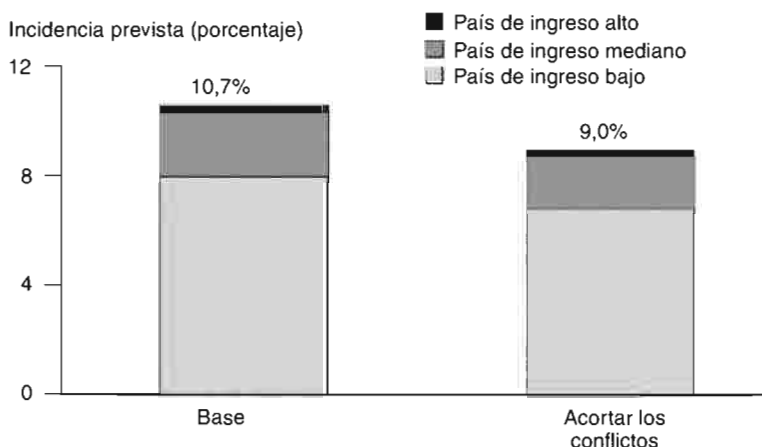
PONER FIN A LOS CONFLICTOS

Ahora se dirige la atención de los países marginados en paz a los países que han caído en la trampa y se encuentran atrapados en el conflicto. Recuérdese que estos conflictos parecen haber estado prolongándose, década tras década. Como se analiza en el capítulo 3, para llegar a un arreglo, un obstáculo de gran envergadura es que para los grupos rebeldes el conflicto puede convertirse en una forma de vida, en la cual la elite rebelde prospera por causa de la guerra. Además, es posible que las partes involucradas en una guerra civil carezcan de la “tecnología de compromiso” que les permitiría confiar en un acuerdo. Así pues, acortar los conflictos podría parecer la forma más efectiva para construir un mundo más pacífico; sin embargo, un enfoque como este, aislado, es menos eficaz de lo que podría parecer. A menos que se reduzcan los riesgos posconflicto, un vuelco más rápido compensaría el acortar la duración de los conflictos. Podemos emplear el modelo básico de la figura 4.2 para simular los efectos de acortar la duración de los conflictos. En la figura 5.3 se simula el efecto de un recorte de 20% de la duración de un conflicto en la incidencia global y produce una reducción general del riesgo cercana a 15%. Aunque bien vale la pena lograr este objetivo, se le debe considerar solamente como parte de una estrategia más amplia para reducir el conflicto.

Cortar la yugular financiera de los rebeldes

Habitualmente, los cabecillas de los principales grupos rebeldes prosperan por causa de la guerra. En efecto, algunos de esos dirigentes amasan grandes fortunas; según se cree, a comienzos de los años 90, Jonas Savimbi de Unita tenía una fortuna valorada en cuatro mil millones de dólares, convirtiéndolo en una de las personas más adinera-

Figura 5.3
El aporte a la paz de acortar los conflictos



Nota: La simulación se basa en el modelo que aparece en la figura 4.12, reduciendo en 20% la duración del conflicto. Para mayores detalles, véase el Apéndice 1.

Fuente: Calculado a partir de una versión revisada de Collier y Hoeffler (2002c).

das del mundo. En tanto la guerra sea tan lucrativa, los rebeldes no tienen muchos incentivos para llegar a un acuerdo; por ejemplo, para el gobierno de Colombia, cuatro años de negociaciones con las FARC demostraron ser infructuosos. De ahí que sea probable que medidas tendientes a reducir el flujo de fondos a los movimientos rebeldes los animen a sentarse a la mesa de negociaciones.

Restringir el acceso de los rebeldes al mercado de productos primarios. En el caso de ciertos productos primarios, los grupos rebeldes recaudan fondos considerables a través del control de la producción del producto primario en su territorio y de su venta. A la fecha, el proceso Kimberley es el ejemplo de acción internacional más importante para reducir el acceso de las organizaciones rebeldes a los mercados de productos primarios (véase recuadro 5.3). El detonante de este proceso fue el Informe Fowler, de las Naciones Unidas, el cual, además de atraer la atención del mundo entero a la forma en que algunas organizaciones rebeldes financiaban sus actividades por medio de la venta de diamantes, incluía información detallada sobre las rutas utilizadas. El proceso Kimberley es una iniciativa del sector privado. Dado que la industria de los diamantes está inusualmente concentrada en gran medida, con de Beers ocupando una posición predominante, el proceso logró superar los problemas usuales de acción colectiva con la autorregulación del sector privado. Aunque el acuerdo es de reciente

factura, en sus antecedentes aparece la decisión de de Beers de dejar de comprar diamantes en el mercado abierto, y la acción intensa del Consejo Superior de Diamantes, con domicilio en Amberes, de reducir el acceso de los rebeldes al mercado. Un análisis de esta iniciativa, hecho por Klare (2000), especulaba que podría haber significado el fin de algunos conflictos de África Occidental. Su especulación demostró ser perspicaz: durante los dos años siguientes, y a pesar de que ambas organizaciones habían perdurado mucho tiempo, tanto Unita como el FUR fueron derrotados militarmente. Es necesario tener en cuenta que en ambos casos también intervinieron otros factores importantes: en Angola el gobierno aprovechó la oportunidad del alza en los precios del petróleo para aumentar masivamente su gasto militar, y en Sierra Leona el gobierno británico envió fuerzas militares en gran escala. El férreo control de las fuentes financieras fue el complemento de estos cambios y es probable que ningún componente único haya sido decisivo.

Es importante determinar si el proceso Kimberley va a ser eficaz y para hacerlo se requiere un proceso de control y evaluación. Si el proceso Kimberley resulta ser ineficaz, es probable que la acción pública sea necesaria para fortalecer la autorregulación. En efecto, la misma existencia del proceso Kimberley significa el reconocimiento de la necesidad de regular el acceso al mercado de los diamantes. Si el proceso Kimberley es eficaz, surge la pregunta de si se debería replicar en otros mercados de productos primarios, como la madera y la columbita-tantalita (conocida comúnmente como coltan). Aunque la industria maderera está mucho menos concentrada que la diamantífera, resulta mucho más fácil rastrear el producto cuando está en tránsito.

Como se señaló, la madera se encuentra en el extremo opuesto a los diamantes en el espectro de concentración e involucra muchas compañías pequeñas. A la fecha, la acción más exitosa se ha dado en el contexto regional. Por ejemplo, el gobierno de Tailandia aumentó el control del comercio fronterizo ilícito de madera con Camboya, que estaba financiando al Khmer Rojo. Este control fue tan exitoso, que en gran parte fue el responsable del derrumbe del Khmer Rojo (*véase* recuadro 5.4).

Siendo realistas, el efecto de una mejor regulación de los mercados de productos primarios no es literalmente dejar por fuera de los mercados a las organizaciones rebeldes, sino poner tantas trabas a sus actividades que sólo puedan vender sus botines ilícitos con elevadísimos descuentos de precios. Un estudio reciente de la duración del conflicto arroja luces sobre los posibles efectos de un mayor descuento (Collier, Hoeffler y Söderbom, 2003). El estudio tiene en cuenta todos los demás factores que influyen en la duración de un conflicto e investiga el efecto de los precios mundiales de los productos primarios. Concluye que, para los países muy dependientes de las exportaciones de productos primarios, el precio mundial de estos productos primarios tiene un efecto significativo en la duración del conflicto: cuando los precios están altos, es menos probable que el conflicto termine que cuando los precios están bajos. Por ejemplo, para un país para el cual las exportaciones de productos primarios repre-

Recuadro 5.3 El comercio de diamantes en bruto y el proceso Kimberley

Durante largo tiempo se ha sabido que los diamantes son una fuente de financiación de conflictos. Los principales países y compañías involucradas en el comercio de diamantes fueron parte activa del proceso Kimberley, iniciado formalmente en noviembre de 2002, con la finalidad de restringir este canal de financiación. Su principal propósito es establecer un sistema de certificación internacional de diamantes en bruto basado principalmente en estándares mínimos para certificados de origen, acordados internacionalmente, y sistemas nacionales de certificación. Los participantes acordaron establecer controles internos para eliminar la presencia de diamantes del conflicto en los embarques de diamantes en bruto importados y exportados de sus territorios. Lo anterior incluía el nombramiento de autoridades de control de los embarques de diamante y garantizar que todos los diamantes se importen y exporten en contenedores a prueba de manipulación, acompañados de certificaciones del proceso Kimberley. Los participantes se obligan a enmendar o promulgar leyes o regulaciones apropiadas para ejecutar y hacer cumplir el sistema de certificación y mantener las sanciones a las infracciones. Asimismo, deben recolectar y mantener datos oficiales pertinentes sobre producción, importación y exportación y cotejar e intercambiar esta información cuando sea necesario. Cada país participante debe garantizar que cada embarque de diamantes en bruto para exportación e importación, esté acompañado de un certificado debidamente validado. Las autoridades del país importador también tienen que confirmar de manera expedita a las autoridades del país exportador el recibo de un embarque, especificando los detalles del mismo. Para facilitar el rastreo de los flujos de diamantes, durante un período no inferior a tres años el certificado original debe estar disponible para su inspección. Para un rastreo más preciso de los diamantes del conflicto, los países participantes acordaron asimismo garantizar que ningún embarque de diamantes en bruto se importe de o se exporte a un país no participante y que cada embarque salga sellado y sin señales de manipulación del territorio del país respectivo. Como resultado de la oposición de organizaciones no gubernamentales a propuestas en el sentido que el sistema fuera autorregulatorio, en el proceso quedó integrado cierto grado de transparencia y control. En marzo de 2002, en Ottawa, aunque quedaron pendientes algunos aspectos técnicos y operativos importantes, los países participantes en el proceso Kimberley anunciaron su confianza en el logro del plazo de final de año para poner en vigencia el sistema. Su éxito depende de que estos problemas se resuelvan de manera apropiada. Un día después de la aprobación de una resolución por parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en apoyo al proceso Kimberley, los Estados miembros de la Unión Europea anunciaron su incapacidad para cumplir sus obligaciones antes de la fecha límite de febrero 1° de 2003.

Fuente: Crossin, Hayman y Taylor (2003).

sentan 30% de su PIB, una baja de 10% en el precio de sus productos primarios de exportación tiende a acortar en cerca de 12% la duración prevista del conflicto. El efecto de políticas dirigidas debería ser muchísimo más elevado, porque esas políticas distancian del precio mundial el precio que reciben los rebeldes. Potencialmente, deberían ser posible enormes descuentos de precios y controlarlos. Una analogía son los enormes descuentos ya rutinarios para artículos falsificados.

Recuadro 5.4 El Khmer Rojo y la madera de la guerra

En 1979, el Khmer Rojo fue obligado a internarse en la selva desde donde libraron la guerra con el régimen impuesto por los vietnamitas y liderado por Hun Sen, antiguo comandante del Khmer Rojo. El tráfico de productos madereros financió esta guerra: la madera talada durante la guerra civil ayudó a aumentar la demanda de productos madereros de Camboya, y la explotación maderera muy pronto se convertiría en un factor de apoyo a la guerra causando un conflicto armado por derecho propio. En 1992, el Consejo de Seguridad requirió de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya imponer una veda a las exportaciones madereras en un intento por desalentar los intentos del Khmer Rojo de desestabilizar el proceso de paz. La Autoridad Provisional envió observadores militares a controlar la frontera camboyana, pero sin facultades para hacer arrestos. El Khmer Rojo rechazó este control en sus territorios mientras el gobierno de Tailandia negaba el acceso a su lado de la frontera a los observadores de la ONU. Aunque al final Tailandia prohibió las exportaciones de madera, el levantamiento de la veda por parte del gobierno camboyano nueve meses después socavó los efectos globales de la veda. Al final, las importaciones de madera tailandesa durante 1993 fueron apenas 20% inferiores a las de 1992, mientras el comercio de piedras preciosas, que igualmente beneficiaba al Khmer Rojo, continuaba sin disminuir en lo más mínimo. Una demora de diez semanas en la aplicación de la veda debilitó aún más las sanciones: durante este período se registró un frenesí de tala de madera y también se fijó una cuota para exportaciones de madera aserrada, hecho que significó la proliferación de aserríos en Camboya aunque no afectó de manera significativa las tasas de producción de madera comercial. La destrucción de los bosques de Camboya continuó después de las elecciones de 1993. Numerosas compañías madereras hacían negocios directamente con el Khmer Rojo en un comercio transfronterizo de madera equivalente a la suma de 10 a 20 millones de dólares mensuales. La decadencia militar del Khmer Rojo no puso fin a esta explotación abusiva mientras el gobierno camboyano no percibía ningún tipo de rentas por este concepto. Como respuesta a esta situación, el FMI congeló el próximo tramo de Servicio Financiero de Ajuste Estructural Ampliado, amenazando con dejar prescribir la totalidad de su apoyo si el gobierno camboyano no introducía reformas a la explotación forestal. En noviembre de 1996 prescribió el Servicio Financiero de Ajuste Estructural Ampliado, y los bosques ocuparon el primer plano de la agenda internacional de Camboya. Entre 1996 y 1997, se talaron por lo menos 1,3 millones de metros cúbicos de madera para alimentar un conflicto que, además de las rentas no percibidas, hizo mayores exigencias en las rentas que el Tesoro lograba recaudar de otras fuentes. De hecho, detuvo el crecimiento de la economía camboyana. Un *coup d'état* en julio de 1997 fue financiado básicamente por las rentas de la explotación maderera. Hun Sen, para pagar el respaldo militar y recompensar a la dirigencia militar, personalmente autorizó a varias regiones militares a exportar madera, en contravención de la ley camboyana. El tráfico de madera y el Khmer Rojo se beneficiaron del apoyo de funcionarios tailandeses, quienes utilizaban las rentas del comercio maderero para financiar sus campañas electorales. Los donantes utilizaron la condicionalidad de la ayuda para presionar al gobierno tailandés a poner fin a este comercio y a la ayuda que prestaba al Khmer Rojo. En 1996, el Congreso de los Estados Unidos amenazó terminar la asistencia militar y, posteriormente, en 1997, todo tipo de asistencia. A finales de 1996, el FMI, cancelando parte de su empréstito de ESAD, presionó a Camboya para poner fin a su consentimiento tácito a exportaciones no autorizadas. El resultado fue una veda efectiva impuesta por Tailandia a la madera camboyana. Estas presiones jugaron un papel significativo en la desaparición del Khmer Rojo.

Fuente: Global Witness (2002).

La producción de drogas ilícitas para su venta en países ricos es otra actividad de gran importancia para los grupos rebeldes. Aunque las políticas actuales en el seno de la OCDE respecto de estas drogas son muy variadas, su principal motivación es la de alentar a los gobiernos de países en desarrollo a disuadir su producción. El problema con este enfoque centrado en la producción radica en asignarle enorme valor a territorios ajenos al control de un gobierno reconocido y así, de manera inadvertida, ayuda a respaldar la rebelión. Un enfoque alternativo que reduciría de manera radical la financiación de la rebelión sería poner el énfasis en las condenas al consumo ilegal con el objeto de reducir el precio de las drogas ilícitas. Por ejemplo, durante muchos años en el Reino Unido tuvieron vigencia políticas que, en tanto castigaban con fuertes penas de prisión el tráfico de heroína, una vez los usuarios de la heroína se registraban como adictos, se les proporcionaba la droga de fuentes oficiales. Estas políticas redujeron radicalmente el incentivo para consumir heroína y según esta norma de política, en el Reino Unido sólo habían 1.000 adictos registrados. Además, estos últimos recibían sus suministros de fuentes lícitas de producción.

Restringir la financiación diáspora de los grupos rebeldes. Otra fuente importante de financiación rebelde son las diásporas en países ricos. Aunque este fenómeno es de vieja data, a medida que ha aumentado el número de emigrantes de países en desarrollo de bajo ingreso, también lo ha hecho el potencial de financiación de la diáspora. Por ejemplo, en los países de la OCDE viven más tamiles que los que viven en la península de Jaffna, en Sri Lanka, y algunos cálculos indican que las organizaciones de la diáspora tamil recaudaron cerca de 450 millones de dólares anuales durante la década de los años 90, y la mayor parte la utilizaron los Tigres Tamil en la compra de armas. Por ejemplo, una cuenta bancaria abierta por un canadiense originario de Sri Lanka se utilizó para comprar las 60 toneladas de explosivos procedentes de Europa Oriental que, en 1996, mataron e hirieron a cerca de 1.500 personas en Sri Lanka. De igual manera, el Partido Kurdo de los Trabajadores informó haber recaudado en 1992 cerca de 50 millones de dólares entre la diáspora kurda. Un sistema de recaudación de fondos ha sido controlar el mercado mayorista de los minoristas kurdos y cobrarles precios inflados. Este “impuesto” se transfería después a los rebeldes kurdos.

Sólo en los últimos tiempos, los gobiernos de los países industrializados comenzaron a enfrentar sus responsabilidades en el sentido de restringir el suministro organizado de finanzas a partir de sus territorios. Por ejemplo, el Reino Unido prohibió hace poco las actividades de los Tigres Tamil. Aun antes del 11 de septiembre de 2001, aunque ya se informaba que la financiación diáspora de los Tigres Tamil se estaba agotando, los ataques terroristas hicieron caer en la cuenta a las diásporas norteamericanas lo inaceptable de financiar la muerte (*The Economist*, 2001). En 2002, los Tigres Tamil abandonaron sus antiguas peticiones a favor de la independencia e iniciaron negociaciones formales de paz. Al mismo tiempo, el IRA, otra organización

violenta que dependía principalmente de la financiación de la diáspora norteamericana, abandonó su anterior negativa a “sacar del servicio” sus existencias de armamentos.

Utilización de mediaciones internacionales

La comunidad internacional ha intentado, en décadas recientes, muchas mediaciones en guerras civiles determinadas con la intención de terminarlas. En ocasiones, esas mediaciones estuvieron del lado de los gobiernos y, a veces, del lado de las organizaciones rebeldes. Algunas de esas mediaciones fueron militares, otras económicas o diplomáticas (para una base de datos completa sobre estas mediaciones, véase Regan 2002).

Estudios recientes han hecho uso de este conjunto de datos para investigar si algunos de estos tipos de mediaciones acortaron de manera sistemática la duración del conflicto (Collier, Hoeffler y Söderbom, 2003; Regan, 2002). Aunque un análisis como este es intrínsecamente difícil y puede haber pasado por alto efectos favorables, los resultados son desalentadores. Por ejemplo, una posibilidad es que las mediaciones tuvieron como objetivo los conflictos más difíciles y, por consiguiente, el mero hecho que estos conflictos con mediaciones no duraran más tiempo del promedio, habría servido de evidencia de un éxito relativo. Las mediaciones distintas a las militares no tuvieron ningún efecto significativo. La única intervención militar que resultó ser sistemáticamente eficaz fue el apoyo a los rebeldes; en apariencia, el apoyo militar externo puede derrotar a un gobierno más fácilmente que una organización rebelde. Lo anterior refleja los diferentes estilos de campañas gubernamentales y rebeldes. Por lo general, las fuerzas rebeldes se repliegan hacia las selvas o montañas, mientras que, comúnmente, las fuerzas del gobierno se repliegan hacia las ciudades más importantes, donde pueden convertirse en objeto de derrota absoluta, como sucedió con las fuerzas del gobierno Derg, en Etiopía, que se atrincheraron en Asmara en 1992. Obsérvese que estos resultados de las investigaciones no implican que ninguna mediación internacional haya sido efectiva, sino únicamente que ningún tipo de mediación parece haber sido sistemáticamente efectivo.

Negociar la paz

Predecir cuáles aspectos y cuáles grupos ofrecen el potencial para convertir la oposición en violencia a gran escala puede ser algo difícil antes de una rebelión. Una vez una negociación se ha iniciado, hay mayor claridad sobre quiénes deberían ser sus partes. No obstante, es difícil negociar la paz. Ambas partes carecen de los medios para acoplarse en un acuerdo. Un grupo rebelde no puede garantizar que si acepta la paz, sus miembros más extremistas no crearán una nueva organización violenta; por ejemplo, una vez el IRA aceptó un acuerdo de paz, un nuevo grupo que se llamaba a sí

mismo el IRA Real continuó la violencia. Para un gobierno asimismo resulta difícil hacer compromisos en los que los rebeldes puedan confiar una vez entreguen las armas. Además de este problema de compromiso, existe el peligro de fijar un precedente de conceder a la violencia lo que no se ha concedido a la oposición política normal. Una de las razones de que exista la trampa del conflicto puede ser que la rebelión da la apariencia de producir buenos resultados como estrategia.

Es mucho menos probable que las guerras civiles concluyan en acuerdos de paz que las guerras internacionales (Licklider, 1995). Entre 1940 y 1950, los combatientes resolvieron 55% de las guerras entre Estados en la mesa de negociaciones, mientras que menos del 30% de las guerras civiles posteriores a 1945 han concluido con la firma de un acuerdo de paz (Doyle y Sambanis, 2000; Walter, 1997). Aun más: muchos de los tratados que dan por terminadas las guerras civiles son inestables y se derrumban convirtiéndose en nuevas guerras. Como se anotó antes, la dificultad para negociar una paz duradera se debe a la incapacidad de las partes de comprometerse con la paz de manera creíble. En comparación con las guerras civiles, ha sido más fácil poner fin a las guerras internacionales por medio de la negociación precisamente porque las partes poseen fronteras internacionalmente aceptadas y un pie de fuerza permanente para defender esas fronteras después del fin de la guerra. Walter (1997, 2002) afirma que lo que reduce la probabilidad de llegar a un acuerdo negociado es la ausencia de garantías creíbles que ofrezcan terceros comprometidos con la observancia de los términos de un tratado de paz. En un estudio de las guerras civiles modernas, la investigadora concluye que la falta de observancia creíble es el factor clave que explica los fracasos para llegar a un arreglo negociado.

Otros autores han puesto el énfasis en diferentes causas de la prolongada duración de las guerras civiles. Por ejemplo, los conflictos secesionistas muestran una tendencia a durar más que otras guerras civiles, porque la secesión se percibe como un bien no divisible, y el nuevo sistema de gobierno que surge de la guerra civil puede llevar incorporados términos de un arreglo que excluye a algunas de las partes, creando de esta manera un incentivo de nueva violencia (Licklider, 1993). Es más, un número elevado de grupos y coaliciones incoherentes e irreconciliables dificultan todavía más las negociaciones, si no intervienen otros factores, como lo hace un desigual equilibrio militar entre las partes (Doyle y Sambanis, 2003; Elbadawi y Sambanis, 2000; Zartman, 1995). Asimismo son posibles otras explicaciones, como la visión de túnel, la inercia organizativa, pensar con el deseo y la mala comunicación. Un estudio de 16 episodios de negociaciones de paz llegó a la conclusión de que la presencia de un botón de guerra, como los recursos naturales, reduce la probabilidad de éxito, reforzando el debate anterior sobre la necesidad de manejar con eficiencia los recursos naturales (Stedman, 2001).

Pese a la pertinencia de las anteriores explicaciones respecto a muchos casos de guerra civil, la explicación única más prometedora la constituye la falta de garantías

creíbles para un arreglo de paz. En efecto, este argumento desplaza el enfoque analítico de las causas fundamentales de la prolongada duración de las guerras civiles a los mecanismos que explican la incapacidad de comprometerse con un acuerdo, aun cuando las partes prefieran un acuerdo a una guerra continuada.

Según Walter (1997, 2002), sólo partes con un interés personal creíble y bien fundamentado en preservar la paz, partes con suficientes recursos militares para combatir, y partes que envíen señales costosas de su compromiso desplegando de verdad sus ejércitos, pueden ofrecer garantías creíbles. Sin un compromiso externo como el que acabamos de mencionar, la ausencia de un gobierno considerado legítimo por los rebeldes y la historia de guerra del país actuarán como disuasivos para que las partes depongan las armas. Habitualmente, un desarme es una condición previa a la paz, éste crea una barrera a la negociación. La presencia de rebeldes armados socava todavía más la legitimidad y la soberanía del gobierno. Bajo estas condiciones, lo que se necesita es o bien una solución externa, como la que analiza Walter, o una solución que obligue a la aplicación inmediata de la paz. Una solución de este tipo podría ser la incorporación en el ejército nacional de parte de las fuerzas rebeldes.

Una vez se desmovilizan, los rebeldes pierden su poder de negociación respecto del gobierno. En los casos en los que la paz de la posguerra se basa en un acuerdo de aplicación inmediata, el cambio drástico en las capacidades relativas de las partes hace que el acuerdo sea inconsistente en el tiempo, es decir, el gobierno, que conserva su ejército, puede renegar de sus promesas una vez los rebeldes hayan depuesto sus armas. El gobierno tiene tanto el poder como el incentivo para renegociar el acuerdo o renegar del acuerdo de manera unilateral. Lo anterior es especialmente válido en casos en los que la guerra no tiene un resultado definitivo, sino que la violencia ha concluido en un cese al fuego, en una tregua, o en un compromiso negociado. Incorporar en el ejército del gobierno a partes de las fuerzas rebeldes ha sido uno de los métodos mediante los cuales las partes han tratado de asegurarse contra violaciones del acuerdo de paz. De igual modo, en el reciente arreglo de Costa de Marfil, a un líder de la organización lo postularon para el cargo de ministro de defensa. Este tipo de soluciones ofrece empleo a los rebeldes reduciendo sus incentivos particulares para continuar la rebelión. Asimismo, dificulta la acción coordinada del ejército contra los simpatizantes de los rebeldes.

Sólo raras veces se presenta la incorporación de rebeldes en el ejército del gobierno. Como era de esperarse, este tipo de incorporación es más común si la guerra termina en un arreglo negociado que en una victoria militar; sin embargo, la incorporación de las fuerzas rebeldes derrotadas es posible, como lo demuestra el caso de Biafra, donde, después del final de la guerra, el ejército rebelde fue incorporado al ejército nacional de Nigeria. Donde la guerra termina en un arreglo negociado, en la mitad de los casos ocurre una integración de los rebeldes en el ejército, mientras, donde no existe un tratado, la integración ocurre en apenas una séptima parte de los casos.

En tanto no existen análisis estadísticos de los efectos de la integración militar sobre la posibilidad de recurrencia de guerra, en varios casos la integración militar está asociada con una tasa inferior de recurrencia de guerra. Entre los ejemplos podemos mencionar a Nigeria después de la guerra de Biafra de 1966-70; Chad, donde en los 80 y 90, sucesivos acuerdos bilaterales con los grupos rebeldes redujeron la magnitud de la insurgencia; Filipinas, donde el acuerdo del gobierno con el Frente Moro de Liberación Nacional dejó sólo un grupo marginal, el Frente Moro de Liberación Islámico, combatiendo después de 1996; y Zimbabwe, donde se ha mantenido la paz después de la guerra de los años 70 y comienzos de los 80. Al mismo tiempo, integrar en el ejército del gobierno a los rebeldes puede amenazar los intereses de nacionalistas de extrema y reiniciar la guerra civil antes de que la integración haya concluido. Entre los ejemplos está Rwanda, donde las masacres de 1994 sucedieron después de los fracasados Acuerdos de Arusha, y Angola, donde el fracaso de la desmovilización e integración de los combatientes en el marco del Acuerdo de Lusaka de 1994, llevó, en 1996, a un resurgimiento de la violencia.

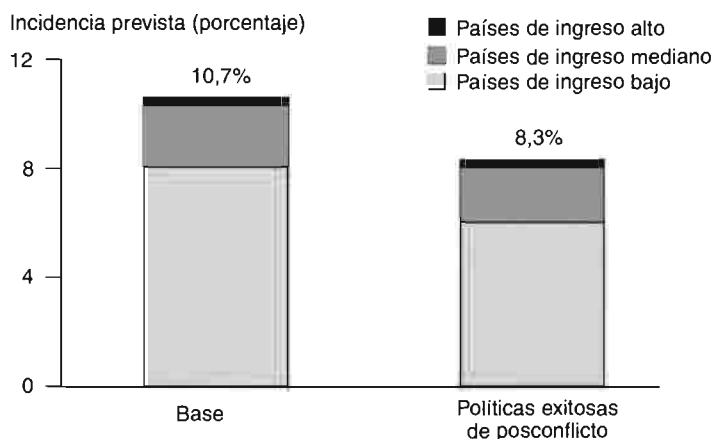
REDUCIR LOS RIESGOS POSCONFLICTO

En cualquier momento dado, pocos países se encuentran en la primera década de paz posconflicto. Por ejemplo, el nivel estable global, descrito en la figura 4.12, muestra solamente 12 países posconflicto versus 64 países en desarrollo exitosos actualmente en paz. Sin embargo, los países posconflicto tienen un efecto desproporcionado en extremo en la incidencia global de conflicto: representan tres veces tantos conflictos nuevos como el grupo completo de países en desarrollo exitosos. De ahí que, al poner el énfasis de los esfuerzos del desarrollo en la construcción de una sociedad mundial más pacífica, sea obvio que los pocos países posconflicto merecen atención especial. Podemos utilizar el modelo base de la figura 4.1 para simular los efectos de reducir los riesgos posconflicto. Una amplia gama de políticas podría hacer más segura la primera década posconflicto. Además, como estas políticas están muy centradas en pocos países, su aplicación es relativamente simple. En la figura 5.4 se hace una simulación de cómo reducir a la mitad el riesgo de reanudación del conflicto reduciría la incidencia mundial del conflicto. Como señala la figura, lo anterior significaría un aporte obvio a la paz mundial, con una reducción cercana a una cuarta parte de la incidencia de la guerra. Traducido en el número de guerras, la reducción es de 16,6 a 13 conflictos activos en un momento dado, la mayor parte de ellos en el grupo de países marginados.

Los países en posconflicto enfrentan dos riesgos principales. Primero, como se indicó en el capítulo 3, se exponen a enfrentar más conflictos, y por tanto un objetivo de la política debe ser reducir ese riesgo tan pronto como sea posible. Segundo, como se vio en el capítulo 1, esos países heredan del período de conflicto una fuerte caída

económica y social, por lo cual otro objetivo clave es restablecer las condiciones económicas y sociales.

Figura 5.4
Aporte a la paz de políticas exitosas de posconflicto



Nota: la simulación se basa en el modelo que presenta la figura 4.12, reduciendo en 50% el riesgo posconflicto de guerra. Para mayores detalles, véase el Apéndice 1.

Fuente: Basado en una versión revisada de Collier y Hoeffler (2002c).

Los elevados riesgos de más conflictos relacionados con muchas situaciones de posconflicto reflejan tanto los riesgos de antes del conflicto como los riesgos causados por él. La estructura de los riesgos heredados será diferente entre sociedades, y no todos los riesgos son manejables con políticas; por ejemplo, un país geográficamente susceptible al conflicto probablemente puede hacer muy poco al respecto. No obstante, se presume razonablemente que si un país enfrenta un inusual riesgo alto proveniente de una fuente particular, debería poner una atención especial a reducir este riesgo.

En compañía de amigos falsos: cómo gastar más y empeorar las cosas

Recuérdese que, habitualmente, la respuesta a un riesgo creciente de rebelión por parte de los gobiernos de países pobres pero pacíficos es optar por elevados niveles de gasto militar. Recordemos también que lo anterior no tiene sentido: un gasto militar de este tipo no altera el riesgo de conflicto. Una vez el riesgo de guerra civil se con-

vierte en realidad, los gobiernos aumentan todavía más su gasto militar, aunque a estas alturas son pocas las opciones que les quedan. Durante la guerra civil típica, el gasto militar se acerca a dos puntos porcentuales del PIB por encima del gasto militar durante el período previo de paz. El gobierno hereda este elevado nivel de gasto militar durante la primera década posconflicto y, aun cuando haya logrado la paz, es consciente de la gravedad del riesgo de recaer en el conflicto. En consecuencia, es muy fuerte el argumento a favor de continuar con un elevado gasto militar. Este argumento disuasivo lo refuerzan la presión especial a favor de sus propios intereses que ejerce el estamento militar, y muy posiblemente la presión de las fuerzas rebeldes que quizás busquen integrarse en el ejército regular. Es así que las presiones a favor de un gasto militar elevado permanente son muy poderosas.

¿Cuáles son los efectos de elevados gastos militares en situaciones de posconflicto? ¿Son simplemente las mismas en situaciones de preconflicto, a saber, ineficaces? Con base en el mismo enfoque utilizado para determinar el efecto disuasivo del gasto militar en situaciones de preconflicto (Collier y Hoeffler, 2003), en un estudio reciente se investigan estos interrogantes. El estudio determina que, de hecho, el efecto del gasto militar es significativamente diferente en situaciones posconflicto. Elevados niveles de gasto militar posconflicto aumentan significativamente el riesgo de recaída en la guerra. Igual que con el estudio más general del efecto del gasto militar, el enfoque tiene en cuenta el problema que un elevado nivel de gasto militar refleje un mayor nivel de riesgo. En el capítulo 3 se indica que una posible razón de por qué un elevado gasto militar podría aumentar el riesgo de revertir al conflicto es que inadvertidamente transmite el mensaje de que el gobierno no confía en la persistencia de la paz. Un importante problema del posconflicto es que ninguno de los dos lados confía en el otro, entonces, cuanto más gasta el gobierno en el ejército, tanto más la organización rebelde puede llegar a pensar que ella también tiene que estar preparada para la reanudación del conflicto. Fácilmente, esta escalada militar mutua puede provocar incidentes que signifiquen el reinicio de las hostilidades.

Cada situación de posconflicto es peculiar; por tanto, cualesquier principios generales son apenas pautas generales; sin embargo, una lección de políticas para situaciones de posconflicto es que los gobiernos se muestren precavidos ante fuertes presiones a favor de mantener un elevado gasto militar. Además de los problemas que origina este gasto, el gobierno podría perder la oportunidad de obtener una ganancia en términos de paz que resultaría de un gasto menor.

Reactivación del crecimiento económico

El nivel y el crecimiento del ingreso *per cápita* son dos importantes factores de riesgo de conflicto. Un crecimiento más acelerado tiende a reducir directamente el riesgo de conflictos posteriores y, acumulativamente, lo hace elevando el nivel de ingreso. ¿Los

efectos del crecimiento son diferentes en situaciones de posconflicto? Según un estudio sobre el tema, una determinada tasa de crecimiento tiene un efecto significativamente mayor para reducir el riesgo en situaciones de posconflicto (Bigombe, Collier y Sambanis, 2000). De ahí que, para los gobiernos, un curso de acción sensato sería prestar atención considerable a la reactivación de la economía.

En promedio, por fortuna, la primera década posconflicto es un buen momento para el crecimiento: los países muestran realmente una tendencia a recuperarse. Tomando la primera década en conjunto, el crecimiento *per cápita* anual es casi 1,1% más rápido de lo normal. Este auge de crecimiento no se disemina a lo largo de la década: durante los dos o tres primeros años, el crecimiento no es más rápido de lo normal, y para cuando termina la década, el auge de crecimiento comienza a languidecer. El auge de crecimiento se concentra hacia el cuarto o quinto año de la década. Según evidencias, la recuperación es más acelerada después de guerras más prolongadas, pero aquí el interés principal es entender qué pueden hacer los países para acelerar esa recuperación (este análisis se basa principalmente en Collier y Hoeffler, 2002a).

Al igual que las economías pobres pero pacíficas, la posible amalgama de mediaciones que podría aumentar la tasa de crecimiento está compuesta de reformas de políticas, ayuda y mejor acceso a los mercados mundiales. La cuestión es si alguna de éstas debiera adecuarse de manera diferente a un país posconflicto que a un país igualmente pobre que no está saliendo del conflicto.

Prioridades de política económica para el crecimiento. Como se señaló antes, en los países pobres pero pacíficos, las políticas son de gran importancia. El PPEI, una útil medida general de política económica, ayuda a explicar las variaciones de la tasa de crecimiento entre países en desarrollo. ¿La relación entre políticas y crecimiento se diferencia en algo para situaciones de posconflicto que en tiempos de paz? Sí se diferencia, concluye un estudio reciente (Collier y Hoeffler, 2002a). Según lo mide el PPEI, durante la primera década posconflicto, el crecimiento es más susceptible a las políticas que en situaciones normales. Para el país posconflicto típico, una mejoría de un punto en el PPEI aumentaría el crecimiento en 2,5 puntos porcentuales, mientras que, normalmente, su aporte al crecimiento sería de cerca de 1,6 puntos porcentuales. De modo que, no solamente el crecimiento es más efectivo para reducir el riesgo en países posconflicto, sino que las reformas de políticas son más eficaces para aumentar el crecimiento. Pero, ¿cuáles políticas son las más importantes?

Es probable que las políticas económicas sean singulares en situaciones de posconflicto. Al comienzo de la paz, por lo general las políticas son mucho mejor que en países igualmente pobres con una historia de conflicto reciente. De ahí que una diferencia sea simplemente que los países posconflicto se encuentran en una etapa más temprana de la reforma. En relación con lo anterior, es posible que la política de

la reforma sea diferente: el equilibrio entre grupos de interés es peculiarmente diferente en situaciones posconflicto.

Los países posconflicto comienzan con un puntaje PPEI de apenas 2,41; en comparación con el promedio de 3,00 de un país en desarrollo, entonces, está mucho más equivocado en sus políticas. Este es el caso a través de toda la gama de políticas macroeconómicas, estructurales y sociales. Hace poco, el Banco Mundial diseñó una estrategia encaminada a resolver las necesidades y problemas de este tipo de entornos, conocida como el enfoque de países de ingreso bajo sometidos a tensiones (Licus, por sus iniciales en inglés). Lo fundamental de esta estrategia Licus es que, aun cuando muchas políticas estén equivocadas, la capacidad y el deseo de reforma son limitados y, en consecuencia, no es sensato intentar la reforma a través de un frente amplio. Por el contrario, los esfuerzos de la reforma deberían centrarse en dos o tres políticas que, desde el punto de vista político, sean tan fáciles como sea posible y produzcan beneficios rápidos. La lógica de este método es construir un electorado a favor de la reforma en contextos en los cuales las demandas de reforma sean visibles. Las situaciones de posconflicto se asemejan a otros contextos Licus en cuanto comienzan con políticas e instituciones inadecuadas; sin embargo, se diferencian en que es posible que la reforma se puede ver más restringida por una capacidad limitada que por un deseo limitado. En términos políticos, el período temprano del posconflicto puede ser un período relativamente fácil para la reforma, porque la gente está a la expectativa del cambio y es posible que los viejos intereses creados se hayan debilitado. El acelerado ritmo de la reforma durante la primera década posconflicto confirma empíricamente este planteamiento. En promedio, hacia finales de la década posconflicto, los países tienen un puntaje PPEI de 3,05, ligeramente superior al promedio de los países en desarrollo. En consecuencia, la limitada capacidad técnica para diseñar y ejecutar políticas puede restringir las mayores posibilidades políticas de la reforma, pero este hecho se aviene a la ayuda de donantes.

En un entorno Licus normal, teniendo en cuenta la necesidad de asignar enorme prioridad a la agenda de reformas, la secuencia convencional es que el asunto prioritario sea corregir los desequilibrios macroeconómicos. ¿Hay alguna razón para adoptar un orden de prioridades distinto en entornos de posconflicto? Dos factores indican que las prioridades deben ser más amplias en contextos de posconflicto que en otros entornos Licus. Primero, el campo de acción para una rápida reforma de políticas sugiere una necesidad menor de limitar la reforma a dos o tres políticas que produzcan beneficios rápidamente. Segundo, cierta evidencia indica que la importancia relativa de políticas macroeconómicas, sociales y estructurales es peculiar en escenarios posconflicto.

Un estudio reciente pone el énfasis en los determinantes del crecimiento en todos los episodios posconflicto de los años 90 (Collier y Hoeffler, 2002a). Se puede desagregar el PPEI para este período en tres amplias áreas de políticas –macroeconómica,

social y estructural— que abarcan aspectos como intercambio comercial y privatización. Los resultados indican que, en situaciones de posconflicto, las políticas sociales son relativamente más importantes y las políticas macroeconómicas relativamente menos importantes que en situaciones normales. El efecto parece ser bastante amplio: si existen oportunidades para concesiones modestas que mejoren las políticas sociales a expensas de un pequeño deterioro de los equilibrios macroeconómicos, en promedio el crecimiento aumenta significativamente. De ninguna manera los resultados implican que el equilibrio macroeconómico no sea importante, tampoco implican que sea menos importante que las políticas sociales. Simplemente indican que, en comparación con las estrategias que normalmente se adoptan, a las políticas sociales se les debería asignar una importancia algo mayor. Como a la corrección de desequilibrios macroeconómicos se le ha otorgado la máxima prioridad en los entornos normales de malas políticas, bien puede ser que, en sentido absoluto, también debería ser la máxima prioridad hasta en situaciones de posconflicto. No obstante, los resultados son importantes porque, tanto los gobiernos como los expertos de las instituciones financieras internacionales que los asesoran, no han mostrado ninguna inclinación sistemática a adoptar este tipo de prioridades.

¿Por qué las políticas sociales —específicamente las políticas a favor de la inclusión social— deberían ser diferencialmente importantes para el proceso de crecimiento en países posconflicto? Como es probable que los efectos directos de la educación y de la atención a la salud sobre el crecimiento sean a largo plazo, no parece probable que los efectos relativamente a corto plazo del crecimiento que se detectan se deban al impacto directo de estos servicios. Una ruta más probable por medio de la cual la prioridad del gobierno en términos de inclusión social podría aumentar el crecimiento es por medio de sus efectos como señal de intención del gobierno. Ya nos hemos encontrado con un probable efecto indicador: elevados niveles de gasto militar aumentan el riesgo de reanudación del conflicto, tal vez porque la organización rebelde interpreta este hecho como falta de compromiso del gobierno con el acuerdo de paz. A la inversa, si el gobierno asigna alta prioridad a políticas sociales incluyentes, este hecho lo podrían interpretar, no solamente la organización rebelde sino la población en general, como que el gobierno cumple con el espíritu del acuerdo. Como el riesgo de reanudación del conflicto es tan alto en situaciones de posconflicto, el sector privado debe tener en cuenta este riesgo en su comportamiento económico, y es obvio que ese riesgo influirá en las decisiones de invertir en el país en activos irreversibles o transferir los capitales al exterior, y esta decisión es importante para el crecimiento. Así pues, el gobierno puede tranquilizar a los inversionistas dándole prioridad a la inclusión social. Lo anterior puede explicar la función diferencial que cumplen políticas socialmente incluyentes en escenarios de posconflicto.

Hemos planteado hasta ahora que, en situaciones de posconflicto, las prioridades de políticas económicas deberían ser diferentes, porque es probable que, tanto el punto de

partida de políticas inadecuadas como la política de la reforma, sean peculiares. Ahora volvemos nuestra atención a la segunda razón: la herencia económica es distintiva en cuanto que la guerra civil deja un legado que determina las prioridades de acción.

Como se analizó en el capítulo 1, la guerra civil tiene varios efectos económicos que trascienden el descenso general del ingreso. El efecto más obvio es la destrucción de activos tangibles, como el sistema de transporte. Después de esto, la actividad económica se interrumpe. Regularmente las actividades comerciales normales se vuelven inciertas y, por tanto, se reducen los horizontes temporales. Una consecuencia importante de esta incertidumbre es que el comportamiento económico se inclina a ser más oportunista: la gente dispone de menos incentivos para construir una reputación de persona honorable en sus negocios. Además de la destrucción y las perturbaciones, la gente calificada y los activos abandonan el país. Por último, a medida que otras actividades decaen como respuesta a la incertidumbre y a la depredación, ocurre un repliegue hacia actividades de subsistencia.

Estos factores peculiares del conflicto determinan algunas de las prioridades de políticas posconflicto. Pueden llegar a ser muy elevados los rendimientos sobre la rehabilitación inicial de la infraestructura básica destruida durante el conflicto. Por ejemplo, se calcula que los proyectos viales del Banco Mundial en Uganda en la fase inicial posconflicto tuvieron una tasa de rentabilidad cercana al 40%. La restauración de las vías de transporte es muy importante para reintegrar la economía de subsistencia rural al mercado.

Las perturbaciones y el elevado nivel de oportunismo originan prioridades y restricciones. Por ejemplo, en algunas situaciones de posconflicto los derechos de propiedad se tornan confusos: los propietarios han huido y personas sin títulos de propiedad se apoderan de sus propiedades o las ocupan. Las demandas oportunistas florecen en estas circunstancias. Reactivar la inversión resulta difícil hasta que se aclare la situación de los derechos de propiedad, y sin una acción deliberada, el proceso de resolver los reclamos puede demorar muchos años. El gobierno debe tener como prioridad la creación de un proceso de vía rápida para resolver los reclamos que involucre la fijación de una fecha límite antes de la cual todos los reclamos deben quedar registrados para su posterior consideración; sin embargo, lo que el gobierno puede hacer realmente encuentra un elevado nivel de limitaciones oportunistas.

A veces se socava el funcionamiento de la administración pública y la conducta de profesionales como abogados y jueces y este hecho limita la capacidad del gobierno respecto de la recaudación de impuestos y la prestación de servicios públicos. En estas condiciones, tal vez la mejor estrategia sea reducir el sector público a proporciones atípicas hasta tanto se posibilite el restablecimiento de prácticas razonables.

Un importante activo potencial de la sociedad es la riqueza que se ha transferido al exterior. Por tanto, una prioridad será inducir la repatriación de estos fondos. Aunque existe la probabilidad de que toda fuga de capitales haya sido ilícita, este hecho refleja

dos procesos muy diferentes. Alguna parte de esta fuga de capitales tendrá por objeto ocultar las utilidades de la corrupción en gran escala. Otra parte simplemente será el reflejo de movimientos prudentes hacia entornos más seguros de capitales adquiridos legalmente. Ambos hechos ocurren en gran escala durante una guerra civil, pero exigen políticas posconflicto completamente diferentes. Debe hacerse un seguimiento de los capitales ilícitos fugados y éstos deben ser repatriados obligatoriamente con la conformidad de las autoridades de los países industrializados. A los capitales transferidos legalmente, los cuales seguramente representan la mayor parte del dinero en el exterior, se les debe convencer de regresar voluntariamente. Una forma para alentar la repatriación consiste en mantener una tasa de cambio competitiva: un poderoso acicate a la fuga de capitales es una diferencia muy grande entre la tasa oficial de cambio y la tasa del mercado paralelo. Otras influencias significativas en la repatriación de capital son un elevado endeudamiento, inadecuadas políticas económicas, según las mediciones del PPEI, y la inestabilidad política (Collier, Hoeffler y Pattillo, 2002).

Ayuda en situaciones de posconflicto. Es habitual que durante una guerra civil los donantes recorten los flujos de ayuda. Son varios los factores que determinan estos flujos, como las políticas económicas del gobierno receptor, su ingreso *per cápita* y su población. En parte, la reducción de los flujos de ayuda durante el conflicto es una respuesta a políticas en deterioro: en promedio, cada reducción de un punto en el PPEI reduce la ayuda en cerca de 0,3% del PIB. Sin embargo, por sí, el deterioro de las políticas no explica la reducción significativa de la ayuda. Además, cuanto más se prolongue la guerra, tanto más disminuye la ayuda. Para cuando una guerra de cuatro años haya llegado a su fin, la ayuda habrá disminuido en más de medio punto porcentual del PIB, y simplemente por causa de este efecto. ¿Cuál es la respuesta de los donantes a la restauración de la paz?

Los donantes aumentan considerablemente la ayuda durante los dos primeros años posconflicto. Hacia el tercer o cuarto año posconflicto, comienzan a aparecer algunas señales que indican que la ayuda ha bajado a niveles subnormales, y hacia el final de la primera década la ayuda se encuentra en más de un punto porcentual por debajo de los niveles normales. Este patrón general de la asignación de la ayuda es fácilmente discernible: durante el período posconflicto inmediato, en el ámbito internacional la publicidad y la buena voluntad son considerables y, por tanto, los donantes se muestran entusiasmados de que los vean involucrarse. En ocasiones, los fondos que otorgan los donantes salen de recursos destinados a usos posconflicto y, a medida que surgen nuevas situaciones de posconflicto, esos fondos paulatinamente se desvían hacia esas nuevas necesidades. Para que los programas de ayuda sean sostenibles en el contexto burocrático, el país receptor debe convertirse en parte del mecanismo normal de asignaciones del donante, pero durante el conflicto los programas de ayuda de un comienzo se han ido desintegrando y el donante ha asignado los fondos a otros

países. No existe un proceso automático común a todos los donantes, por medio del cual un país posconflicto se convierta en parte de sus asignaciones clave de ayuda. Además, resulta en extremo difícil usar la ayuda con eficacia durante los primeros años posconflicto y los donantes pueden llegar a desinteresarse fácilmente del país. Por la razón que sea, la ayuda es menor que si el país no estuviera en posconflicto. Durante el transcurso de la década, el perfil de la ayuda es un auge inicial seguido por una disminución paulatina.

Así, el patrón de aportes de donantes tiene características peculiares en situaciones de posconflicto. ¿El aporte de la ayuda al crecimiento es también peculiar en estas situaciones? La evidencia indica que, durante el período de posconflicto, la ayuda es más efectiva de lo normal en aumentar el crecimiento. El efecto no es uniforme: durante los dos o tres primeros años de la década posconflicto, la ayuda no es más efectiva que en situaciones normales, y para el final de la década tampoco es más efectiva de lo normal. La fase de alto impacto sucede a mediados del cuarto o quinto año de la década, cuando es mucho más efectiva de lo normal. Una manera de expresarlo es en términos de la capacidad de absorción. A semejanza de muchos otros recursos, la ayuda está sujeta a rendimientos decrecientes: a medida que se asigna más ayuda a una situación, el aporte adicional de cada dólar se reduce, y con el tiempo se llega al punto de saturación más allá del cual la ayuda no aumenta el crecimiento y hasta puede llegar a ser nociva. Durante la fase media de la década de posconflicto, la capacidad de absorción de la ayuda, es decir, el monto de la ayuda que un país puede absorber de manera productiva, es aproximadamente el doble del normal.

Al final, la fase de ayuda supereficaz explica en su totalidad el auge de crecimiento de las economías posconflicto. Si un país posconflicto no recibiera ayuda durante la primera década, el análisis del crecimiento indica que desaprovecharía por completo la fase normal de crecimiento mencionada. Observemos que el primer impulso por la ayuda fue la recuperación posconflicto. El nombre original del Banco Mundial es Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, y su primera tarea fue ayudar a reconstruir las economías europeas después de la segunda guerra mundial. En apariencia, este impulso no fue equivocado: la ayuda cumple una función crucial en la recuperación posconflicto.

Pero, según su evolución durante los últimos 50 años, las políticas de ayuda evidentemente han perdido su perspectiva original. Durante la primera década posconflicto, la ayuda es insuficiente, y también a destiempo, pues llega cuando todavía no existe la capacidad institucional para emplearla bien, disminuyendo justo cuando debería estar aumentando. Queda claro que la comunidad de donantes podría hacer mejor las cosas.

Asimismo, la ayuda posconflicto brinda una oportunidad para una observancia creíble de los acuerdos de paz. Boyce (2002) aduce que la ayuda posconflicto podría

hacer uso de la condicionalidad para animar a los gobiernos a adoptar políticas que garanticen la paz.

Reducción del riesgo por medio de estrategias políticas y militares

Si bien la reactivación económica ayuda a reducir el riesgo de nuevos conflictos, también son importantes otras políticas.

Desarme y desmovilización. El ritmo al cual se desmovilizan las fuerzas militares muestra grandes variaciones, las mismas que muestra la atención que se presta a la reinserción de los soldados a la sociedad. ¿Qué conocemos ahora que pueda guiar estas decisiones?

El desarme, la desmovilización y la reinserción (DDR) involucran una cadena de actividades que normalmente se inician con el desarme y terminan con los antiguos combatientes (soldados del gobierno y miembros de un grupo de oposición armado) asumiendo nuevas funciones productivas en la vida civil. Cada vez se reconoce más la importancia de este proceso. El informe del Secretario General de las Naciones Unidas en 1998 sobre “Las causas del conflicto y el fomento de paz duradera y desarrollo sostenible en África” se refiere a la reinserción de antiguos combatientes y otros a la sociedad productiva como una de las prioridades de la construcción de una paz posconflicto. DDR ayudaría a mitigar el riesgo de conflicto, tanto por medio de los efectos directos de un menor gasto militar y pie de fuerza, como mediante los efectos indirectos de nuevas asignaciones presupuestarias y el regreso de la fuerza laboral sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza. Un proceso DDR estructurado, el cual desmoviliza por etapas a los combatientes y pone el énfasis en su capacidad para reinsertarse a la sociedad, puede reducir el riesgo de que los antiguos combatientes regresen al delito violento o vuelvan a unirse a los grupos rebeldes para poder sobrevivir.

La voluntad política entre las partes es el punto de partida de todo este proceso: la experiencia enseña que ningún DDR logrará sus objetivos si falta esa voluntad política. En algunos casos, entre los desmovilizados habrá antiguos soldados de un ejército nacional así como antiguos combatientes rebeldes con quienes han estado en guerra, como en Angola y Sierra Leona, mientras que en otros casos los desmovilizados serán soldados de dos ejércitos nacionales en guerra, como en el caso de Eritrea y Etiopía. En todos los casos, el momento oportuno para iniciar el proceso de desmovilización es crucial: la desmovilización debería comenzar tan pronto sea posible después de que las partes hayan acordado dar por terminada la guerra; los ejércitos involucrados deben ser desmovilizados simultáneamente; y el acuartelamiento de los combatientes a la espera de ser dados de baja del ejército debe ser tan corto como sea posible: sólo el tiempo necesario para su registro, exámenes médicos, y otros.

En tanto el desarme y la desmovilización son operaciones logísticas sencillas, la reinserción es un proceso complejo y a largo plazo de grupos en proceso de fusión de diferentes procedencias, experiencias, normas, expectativas y capacidades. El proceso también tiene aspectos psicológicos, ya que la mayoría de los antiguos combatientes atraviesa un proceso de ajuste de sus actitudes y expectativas, y muchos cargan las secuelas de experiencias traumáticas relacionadas con la guerra. La experiencia demuestra que, en gran medida, la reinserción exitosa depende del apoyo que los antiguos combatientes reciban de sus familias y comunidades. Por consiguiente, el fortalecimiento de la capacidad de absorción de las comunidades receptoras es un factor importante del proceso de reinserción. Sin embargo, en algunos casos, los antiguos combatientes han cometido atrocidades en o cerca de sus propias comunidades y con frecuencia no pueden volver a estas comunidades. Por ejemplo, en Mozambique (Kingma, 2002). Exceptuando circunstancias como las mencionadas, a los antiguos combatientes se les debe permitir escoger libremente la comunidad en la que desearían radicarse.

El DDR es un proceso delicado que se emprende en un entorno donde con frecuencia las causas del conflicto continúan sin resolverse pese a los acuerdos de paz, y la experiencia nos plantea lecciones que pueden ayudar a evitar que, inadvertidamente, se alimenten las tensiones (Kingma, 2002). El suministro permanente de información acerca del proceso a las fuerzas armadas así como a la sociedad en general puede contrarrestar rumores y expectativas poco realistas, como lo puede hacer utilizar criterios transparentes para seleccionar y escalonar a los grupos que se van a desmovilizar. Un apoyo eficaz a la reinserción requiere mediaciones dirigidas basadas en datos socioeconómicos de los antiguos combatientes. El conocimiento de sus orígenes geográficos, situación familiar, educación y ocupación anterior, es de gran ayuda en la planeación de un apoyo realista de reinserción, la cual incluye por lo general el acceso a la capacitación, oportunidades de empleo y asistencia de carácter productivo (por ejemplo, microcréditos).

Sin embargo, las dimensiones del apoyo deben estar en armonía con la asistencia dada a otros grupos en proceso de reinserción, como las personas en desplazamiento interno o los refugiados que regresan del exilio, muchos de los cuales pueden ser más vulnerables que los antiguos combatientes. En algunas situaciones de conflicto, antes que luchadores por una causa justa, para los civiles los combatientes son ladrones y violadores, y si a la reinserción de los antiguos combatientes se le brinda un apoyo mayor que a la de otros grupos, es posible que este hecho provoque reacciones negativas. Las actividades de DDR, en consecuencia, se deben diseñar como parte integral de la recuperación posbélica y del proceso de construcción de la paz de mayor alcance.

Mantener un gran ejército es costoso en términos presupuestarios, niega al resto de la economía parte de la fuerza laboral y, como se indicó antes, parece aumentar los riesgos de más conflicto. No obstante y a menudo, los gobiernos se muestran indeci-

para desmovilizar a soldados por temor de que puedan llegar a convertirse en un factor de perturbación. El peligro de que los soldados desmovilizados se dediquen al delito violento es una preocupación principal. Este temor tiene sus bases, porque los soldados pueden haber perdido sus habilidades para desarrollar otras actividades o, en efecto, si fueron reclutados como niños soldados, tal vez nunca han tenido ninguna otra habilidad. Tal vez el tiempo que pasaron con el ejército pudo haberles dotado de las habilidades y el equipo para la violencia y los ha hecho insensibles a su uso. Un estudio investigó los efectos de la desmovilización de soldados en Uganda a comienzos de los años 90, una política que los ugandeses temían que podría producir una ola de delitos (Collier, 1994). A los soldados se les envió de regreso a sus distritos de origen, pero con enormes diferencias entre distritos en el número de soldados retornados, y así el estudio pudo determinar si existía alguna relación entre cambios en las tasas de delitos en el ámbito de distrito y el número de soldados desmovilizados. En general, y pese a los temores, la desmovilización no tuvo efecto alguno en el delito; sin embargo, antes de la desmovilización se había hecho una encuesta a todos los soldados para averiguar si tenían algún acceso a posibilidades productivas que les permitieran algún ingreso. Cerca de 12% de los soldados afirmaron no tener acceso a la tierra, y a estos soldados se les concentró en unos cuantos distritos. Los soldados desmovilizados sin acceso a la tierra aumentaron las tasas locales de delitos de manera significativa y considerable. En términos estadísticos, existía una probabilidad superior a cien de que esos soldados cometieran delitos, que el ugandés promedio. Una posible implicación de este hecho es la necesidad de que los esfuerzos para ayudar a que soldados desmovilizados regresen a la actividad económica normal estén muy bien encaminados. Es probable que la mayoría de los soldados no necesiten mucha asistencia, pero es posible que algunas categorías identificables se dediquen a actividades delictivas.

Diásporas. Recuérdese que la existencia de una gran diáspora en países ricos es un factor importante de riesgo en sociedades posconflicto. Se trata de un resultado estadístico apoyado por evidencia sobre la forma como diásporas particulares han mostrado una tendencia a apoyar y financiar organizaciones políticas violentas. ¿Cómo pueden los encargados de la formulación de políticas responder a este riesgo?

Una respuesta adecuada es que las agencias de donantes y los gobiernos posconflicto reconozcan el potencial de las diásporas para cumplir una función productiva en la reconstrucción económica. Las diásporas en países ricos poseen competencias de las cuales la oferta en situaciones de posconflicto es muy escasa. Además, a menudo muchos miembros de las diásporas desarrollan actividades empresariales que podrían significar provechosas oportunidades comerciales. Son la parte de la comunidad empresarial mundial que más conoce acerca del país y es la más preparada para asumir los riesgos del compromiso. Regularmente, los empresarios que viven en el exterior

regresan de visita a sus países durante los comienzos de los períodos de posconflicto, combinando oportunidades sociales y comerciales. Regularmente los gobiernos no saben aprovechar este potencial y sería muy conveniente formalizar el uso de la diáspora. Por ejemplo, en Afganistán en el período de posconflicto, el gobierno utilizó la internet para crear un directorio de afganos especializados que vivían fuera del país, mientras en Eritrea un ministro del gabinete estaba dedicado a asuntos de la diáspora. A las organizaciones de la diáspora se las puede involucrar formalmente en estrategias de reactivación comercial invitándolas a visitar su país de origen y hasta se las puede involucrar formalmente en el proceso de paz. También hay espacio para reclutar a diásporas de segunda generación para prestar servicios como los del Cuerpo de Paz, como lo ha hecho Israel con tanta eficacia durante tantos años. A menos que sus miembros mantengan contactos familiares, una diáspora puede ser un activo perdido. Pese a que las nuevas tecnologías de las comunicaciones son muy adecuadas para lograr este propósito, algunos gobiernos dudan en permitirlo por razones de seguridad. El costo de cualquier beneficio directo derivado de restringir las comunicaciones puede ser muy elevado en términos de hacer más lenta la reactivación.

La comunidad de donantes también puede estimular a las diásporas para que cumplan una función económica constructiva. Los donantes bilaterales pueden crear vínculos comerciales con las diásporas que viven en sus países como parte de un programa de ayuda posconflicto. Las agencias multilaterales podrían organizar foros de negocios y hasta diseñar proyectos con una finalidad explícita para organizar las diásporas. Por ejemplo, un programa de matrícula escolar podría buscar la asistencia de la diáspora para conseguir textos escolares y hasta para encontrar profesores voluntarios.

Conjuntamente con estas mayores oportunidades para que las diásporas cumplan una función positiva en la reactivación, los gobiernos anfitriones de los países industrializados deben asumir sus responsabilidades para garantizar que las organizaciones de las diásporas no financien la violencia. Por ejemplo, *The Economist* (2001) informaba que las remesas de la diáspora para los Tigres Tamil se vieron fuertemente restringidas a medida que los gobiernos reforzaban los controles, y este hecho pudo haber ayudado que los Tigres Tamil suavizaran sus demandas, lo que facilitó enormemente el proceso de paz de Sri Lanka. El 11 de septiembre de 2001 recordó a las diásporas de Norteamérica lo que en realidad significa financiar la violencia.

Arquitectura política. La experiencia enseña que las instituciones democráticas son supremamente inestables en países de ingreso bajo dependientes de productos primarios. Por esta razón, los análisis empíricos no logran encontrar ningún efecto sistemático de la democracia en la reducción del riesgo en este tipo de países. Resulta difícil mantener las instituciones democráticas a menos que todos los actores importantes acepten que el recurso a la violencia es inaceptable. Es poco probable que este sea el caso en aquellos países donde se encuentran presentes los factores fundamentales que

pronostican un alto riesgo de guerra civil. Antes que lo contrario, reducir el riesgo de guerra civil en muchos países es por tanto una condición previa necesaria para la democracia. Regularmente, los retrocesos de las instituciones democráticas van acompañados de brotes de violencia. Es posible que la imposición externa de un conjunto de instituciones insostenibles sin el compromiso de defenderlas en el largo plazo sea improductiva; sin embargo, puede haber espacio para recurrir a la condicionalidad de la ayuda para contribuir a estabilizar las instituciones nuevas durante un largo tiempo (Lipset, 1959; Przeworski y otros, 2000; Ross, 2000).

La secesión ha sido una solución al conflicto que se ha intentado en países polarizados; sin embargo, las naciones multiculturales no son inherentemente problemáticas. Recuérdese del capítulo 3 que las sociedades muy diversas son mucho más seguras que las sociedades polarizadas. Horowitz (1991) ha propuesto que, en lugar de la secesión, podría existir un espacio para una integración política regional, para crear estados multiétnicos de mayor tamaño y más complejos (*véase* también Sambanis, 2000).

Presencia militar externa. Las Naciones Unidas, un vecino preocupado o el antiguo régimen colonial suministran fuerzas de mantenimiento de la paz en muchas situaciones de posconflicto. Alguna forma de solución militar parece ser necesaria, teniendo en cuenta los graves riesgos de nuevos conflictos en los primeros años del período de posconflicto. Como en realidad el gasto militar interno parece aumentar los riesgos, este tipo de presencia militar debería ser externo. Son varias las opciones posibles entre mediaciones externas: regionales o extrarregionales, bilaterales o internacionales. Sin embargo, cualesquiera sean las fuerzas desplegadas, deben tener credibilidad y no deben ser vistas como parte del conflicto. En parte, la credibilidad depende de las normas de compromiso y disposición a utilizar la fuerza. Por ejemplo, en Sierra Leona, el FUR tomó como rehenes a un número elevado de Cascos Azules de las Naciones Unidas, porque el FUR percibía correctamente que no ofrecerían resistencia. En comparación, cuando un destacamento británico mucho más reducido fue desplegado con órdenes precisas de estar preparados para el combate, el FUR se dispersó con rapidez.

Entre 1991 y 1993, unos cuantos rusos encargados de mantener la paz en Georgia lograron reprimir las pasiones que alimentaron la violencia secesionista en Ossetia del Sur y Abkhazia, y el apoyo militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fue decisivo para ayudar a la misión de las Naciones Unidas en Eslovenia Oriental a ejercer su mandato como autoridad provisional. La intervención militar de los Estados Unidos puso fin a la guerra en Haití y los controles estadounidenses lograron otorgar legitimidad y asistencia técnica durante las elecciones nicaragüenses de 1989, terminando una guerra de diez años; algo parecido a lo que voluntarios internacionales lograron en el caso de las elecciones camboyanas de 1993, que llevaron a la instauración del primer gobierno elegido por el pueblo en la historia de Camboya.

Aún así, el fracaso puede ser el contrapeso de todas las historias de éxito del mantenimiento de la paz en un entorno regional. En los años 80, la intervención de Libia en Chad sólo sirvió para exacerbar el conflicto armado, mientras que la intervención de Irán en Irak sólo sirvió para intensificar la violencia iraquí contra los kurdos y, en Somalia, durante la segunda mitad de los años 90, una misión multinacional de observancia de la paz, liderada por los Estados Unidos, sólo sirvió para crear nuevos puntos de conflictos entre señores de la guerra que antes cooperaban entre sí, e intensificar la violencia en ese país.

El mantenimiento de la paz y la construcción de la paz regional, sin mediación de las Naciones Unidas, pueden ser más efectivos que la intervención multilateral. Una desventaja importante del mantenimiento multilateral de la paz por parte de las Naciones Unidas es que los participantes están involucrados en un problema de coordinación y la posible desertión por parte de algún participante de una acción acordada puede crear brechas en el esfuerzo colectivo. Asimismo, los costos económicos de los acuerdos colectivos de seguridad son considerables, y se presentan disputas intestinas por la distribución de estos costos y de las consecuencias de la intervención. En comparación, la intervención unilateral o regional sólo ocurre si problemas de seguridad justifican los costos económicos de la intervención y existe la posibilidad de que las partes aporten hasta el nivel al cual sus intereses están amenazados. Las organizaciones regionales pueden proveer instrumentos útiles para el mantenimiento de la paz y pueden hacerlo en el marco de la Carta de las Naciones Unidas. El Capítulo VIII de la Carta analiza el manejo regional del conflicto. La idea que sustenta este análisis es que las organizaciones regionales son un *locus* más adecuado para esta actividad porque están más familiarizadas con la región, pueden tener mayor influencia con las partes y es menos probable que sean obstaculizadas por la políticas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La política del Consejo de Seguridad fue una consideración de particular pertinencia durante la Guerra Fría. Regularmente, la norma de mayor unanimidad de poder que rige el proceso de votación del Consejo paralizaba la capacidad de las Naciones Unidas para intervenir. Entre 1946 y 1990, las grandes potencias ejercieron 279 veces su derecho al veto: la antigua Unión Soviética lo hizo en 124 ocasiones, los Estados Unidos 82 veces, el Reino Unido 33, China 22 y Francia 18 veces. Sin embargo, entre 1991 y 1995, sólo en tres oportunidades ejercieron su derecho al veto (Rusia dos veces y los Estados Unidos una vez) y se registraron sólo 20 abstenciones (las cuales no necesariamente impiden una resolución sobre cualquier asunto ante el Consejo). Así, en el período posterior a la Guerra Fría, las operaciones multilaterales confrontan menos restricciones operativas y políticas. A partir de 1989, el Consejo de Seguridad ha autorizado 31 operaciones de mantenimiento de la paz y ha adoptado 145 resoluciones según las estipulaciones del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas (observancia, acción no consentida). En comparación, durante la Guerra Fría, el Con-

sejo autorizó solamente 15 operaciones de mantenimiento de la paz y adoptó 22 resoluciones según el Capítulo VII. En un entorno de mayor cooperación entre las grandes potencias, es posible que las organizaciones regionales pierdan parte de sus ventajas en relación con las Naciones Unidas como instrumento para el ejercicio colectivo de acuerdos de seguridad.

En tanto las organizaciones regionales sí tienen ventajas y pueden ayudar a apoyar a las Naciones Unidas creando una red de instituciones para aplicar lo dispuesto por la Carta, también tienen desventajas. Debido a la ambigüedad sobre el concepto de región, es decir, ¿es la geografía o la política el factor determinante? (véase Weiss, 1998), a veces resulta difícil determinar cuál organización regional debe intervenir. Ejemplo de lo anterior es el debate público sobre la participación de la OTAN en las guerras de la antigua Yugoslavia. Una segunda ventaja de las organizaciones regionales puede ser que poseen mayores recursos institucionales y conocimiento técnico que las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; sin embargo, lo anterior no se puede aplicar a todas las organizaciones regionales, y el hecho que sus recursos provengan directamente de uno o más Estados hegemónicos, puede crear dudas sobre su imparcialidad durante las operaciones de mantenimiento de la paz. Una preocupación afín a lo anterior es que hegemonías regionales que podrían proveer el grueso del apoyo en una organización regional podrían estar directamente involucradas en el conflicto. Además, los intereses de organizaciones regionales pueden limitarse a la estabilidad regional —no global—, de manera que tanto sus estrategias como sus objetivos pueden ser diferentes a los intereses globales. Por tanto, mientras el uso de organizaciones regionales para la resolución de conflictos tiene sus ventajas, asimismo entraña limitaciones considerables que quizás expliquen el escaso éxito de organizaciones regionales importantes para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Análisis de las concesiones entre crecimiento y paz

Los objetivos del gobierno en una situación de posconflicto tienen que ser muy diferentes de los objetivos apropiados para una situación de paz. En particular, en vista del alto riesgo de un nuevo conflicto, a las políticas de mantenimiento de la paz debe dárseles mucha mayor prioridad en situaciones de posconflicto que en situaciones normales. Este hecho crea un potencial para hacer concesiones entre políticas que fomenten el crecimiento y políticas que fomenten la paz.

En conjunto, las políticas que fomenten la reactivación económica reducen el riesgo. Recuérdese que, como lo define el Banco Mundial, mejorar las políticas no muestra una tendencia general a crear riesgos de conflicto; sin embargo, habrá excepciones obvias: es posible que algunas políticas aumenten el crecimiento pero también los motivos de queja o las oportunidades de rebelión. Por consiguiente, será necesario

examinar las políticas de fomento del crecimiento para determinar este tipo de efectos. Donde existe una concesión importante, tal vez el gobierno deba dar prioridad a políticas para construir la paz.

La ciudad capital del país y la región más desarrollada son los lugares más indicados para las etapas iniciales de la reactivación económica. Las regiones que ofrecen mayores dificultades para la reactivación son probablemente aquellas que se encontraban bajo el control de la organización rebelde. Por consiguiente, es probable que las fuerzas del mercado aglomeren las actividades de tal manera que sea desventajosa para los rebeldes. El regreso al gasto público en la economía seguramente será más alto en aquellas zonas donde la actividad privada se está reactivando con mayor rapidez y por tanto está sometida a mayores restricciones debido a la falta de la prestación pública de bienes y servicios. De ahí que sea probable que se presenten concesiones entre la distribución geográfica del gasto público que busca maximizar el crecimiento y una distribución que podría ser considerada justa.

Aunque la economía necesitará divisas para reactivar la actividad exportadora, de lejos las exportaciones que con mayor facilidad se pueden fomentar son probablemente las provenientes de la extracción de recursos naturales. Estas actividades contienen rentas específicas de lugar y no son tan dependientes de insumos como las manufactureras. Aun así, una mayor extracción de recursos corre el riesgo de generar todos los problemas que analizamos antes: oportunidades financieras para los grupos rebeldes, corrupción del gobierno y la exposición a crisis macroeconómicas. En efecto, en sus comienzos, es posible que el conflicto haya sido parcialmente inducido porque el país tenía una gran dependencia de productos primarios; entonces, es conveniente para la construcción de la paz contar con una estrategia de diversificación a largo plazo. Por consiguiente es factible una concesión entre la estrategia sectorial que maximiza el crecimiento a corto plazo y la estrategia que más reduce los riesgos de reanudación del conflicto. Una posible salida a esta concesión es dar prioridad a una gobernabilidad transparente de las rentas producidas por los recursos naturales y crear organismos de control lo suficientemente incluyentes para tener credibilidad ante los grupos de oposición.

Secuenciación de políticas posconflicto

Hemos analizado dos grupos de políticas para restaurar las sociedades posconflicto: medidas para reactivar la economía, en particular ayuda y reforma de políticas; e intervenciones militares, sobre todo desmovilización y mantenimiento de la paz con el apoyo de fuerzas externas. ¿Podemos decir algo acerca de la secuenciación apropiada de estas mediaciones?

La típica sociedad posconflicto comienza la paz con serios riesgos de reanudación del conflicto y con una economía debilitada. Aunque es mucho lo que se puede hacer

para reactivar la economía, es inevitable que la recuperación tomará algún tiempo. En efecto, el ritmo de crecimiento tiende a ser más ágil después de un ritmo lento durante los primeros tres años posconflicto. Durante este período inicial la ayuda no es particularmente eficaz, por lo menos para reactivar el crecimiento, y cualquier mejoría de las políticas parte de una base elemental. De ahí que no sea razonablemente posible esperar que ni la ayuda, ni la reforma de políticas, ni tampoco una combinación de las dos, pueda servir para producir paz durante estos primeros años con algún grado de confiabilidad. Claro está que algunas situaciones serán intrínsecamente esperanzadoras. Sobre todo en países de ingreso mediano, en ocasiones los riesgos de mayores conflictos pueden ser bastante limitados, pero para los países de ingreso bajo, lo habitual es que esta fase posconflicto requiera una intervención temporal que trasciende estrategias efectivas a favor del desarrollo económico. Se trata de la fase durante la cual la intervención militar externa cumple una función decisiva. En la actualidad, para las Naciones Unidas, las intervenciones posconflicto son operaciones a dos años. Tal vez este plazo sea demasiado corto, ya que, cuando se cumpla, la economía no habrá tenido tiempo de reaccionar gran cosa.

A mediados de la primera década posconflicto es lo más pronto que la recuperación económica puede tener alguna posibilidad realista de asumir la carga de mantener la paz. Las tasas de crecimiento son atípicamente elevadas durante este período y, lo que es más importante, se podrían aumentar muchísimo más si la ayuda se encaminara hacia esta fase. En la actualidad la ayuda es inadecuada y a destiempo. Por consiguiente, la respuesta global al conflicto durante la primera década debería evolucionar a partir del mantenimiento militar de la paz hacia la ayuda. Los países pueden y deben graduarse de la condición de posconflicto.

Se puede hacer una simulación de los efectos que una primera década bien utilizada tiene sobre el riesgo de conflicto. Supóngase que, bajo la protección de una fuerza militar de mantenimiento de la paz, un programa de ayuda considerable y oportuna logra aumentar en dos puntos porcentuales la tasa anual de crecimiento de la economía y que este crecimiento se sostiene a lo largo de la década. Supóngase asimismo que este hecho permite a la economía diversificarse de la dependencia de productos primarios en una cifra relativamente modesta de dos puntos porcentuales del PIB. Hacia el final de la década, el riesgo de conflicto se ha reducido a la mitad de un 44% de riesgo de conflicto en los cinco años siguientes, a un 22% de riesgo, es decir, más o menos el país ha vuelto al nivel de riesgo al que está expuesto el grupo de países marginados que han vivido en una paz estable.

Trascendiendo la primera década, la amenaza del riesgo pasa al gobierno del país. No se puede continuar indefinidamente una presencia militar externa, ni tampoco los países que en alguna etapa previa han tenido un conflicto pueden anticiparse permanentemente a la ayuda. Durante la segunda década los riesgos serán considerable-

mente menores si, durante la primera década, el país ha puesto en marcha políticas razonables, tanto en el ámbito económico como en el político.

Durante la primera década, los gobiernos ya se preocupan por mejorar las políticas. Como se anotó, las políticas comienzan la década con una clasificación PPEI de 2,41 y la terminan con una clasificación de 3,5, ligeramente superior al promedio de país en desarrollo, pero esto no es suficiente. Las políticas son un continuo, de manera que no existe un umbral crítico que deba ser alcanzado; sin embargo, recuérdese que la línea divisoria entre los países marginados y los países en desarrollo exitosos era un puntaje estable de 3,5; por tanto, después de una década de reforma, el país posconflicto típico todavía sigue careciendo de políticas razonables. Algunos países posconflicto de ingreso bajo se las han arreglado para poner en práctica con mucha más rapidez reformas de política, logrando puntajes de política de 4,0 para el final de la primera década. Un alto puntaje de políticas se asocia tanto con un crecimiento más acelerado como con una economía más diversificada, y ambos ayudan a reducir los riesgos. Supongamos que, para cuando termine la primera década, el país tiene un puntaje de políticas de 4,0. ¿Cómo habrían evolucionado los riesgos típicamente para fines de una segunda década de paz durante la cual el país ha mantenido este nivel de políticas? El buen entorno de políticas aumenta la tasa de crecimiento, lo cual resulta en un mayor nivel de ingreso. A la vez, tanto las mejores políticas como el mayor nivel de ingreso facilitan la diversificación de las exportaciones. Todos juntos, un crecimiento más rápido, mayores ingresos y mayor diversificación, hacen un aporte a la paz, reforzando el efecto neto del paso del tiempo, el cual, por sí, reduce el riesgo. Veinte años después del fin del conflicto, el riesgo de reanudación del conflicto se ha reducido a 12% durante los cinco años siguientes: en efecto la sociedad ha escapado de la trampa del conflicto.

Manejo de la crisis de la salud

Como se mostró en el capítulo 1, la guerra civil deja a su paso un terrible legado de problemas de salud, y estos problemas exigen toda la atención. La guerra destruye la infraestructura, dejando a la población en condiciones que aumentan el riesgo de contraer enfermedades; desangra el presupuesto para el sistema de salud; y desplaza a la gente, lo que de nuevo aumenta el riesgo de enfermedades contagiosas. Las políticas encaminadas a resolver este problema deberían tener una perspectiva a largo plazo, porque es posible que, después del final de la guerra, los refugiados y las personas en desplazamiento interno (PDI) tengan que permanecer lejos de sus hogares durante largos períodos; aun así, las respuestas actuales a las emergencias humanitarias sólo mejoran a corto plazo las condiciones de salubridad.

Por lo general, la asistencia internacional invierte el dinero en llevar médicos a zonas devastadas y campos de refugiados; sin embargo, el nivel de ausentismo de los

médicos en las zonas de difícil acceso es de cerca de 45% (Chadhury y Hammer, 2002), y los médicos sólo permanecen en las zonas devastadas durante períodos cortos. Por consiguiente, aun cuando las acciones de emergencia para zonas devastadas sean eficaces en el corto plazo, los problemas de salud permanecen en el largo plazo. Las agencias internacionales de asistencia deberían replantear sus políticas con el fin de lograr una mejoría sostenible de la salud.

Es necesario dar un incentivo a los médicos para hacer su trabajo y su remuneración debe reflejar las dificultades del trabajo. El principal problema del ausentismo tiene que ver con los incentivos. Otro método podría ser salir del sector público y permitir que las organizaciones no gubernamentales (ONG) se encarguen de esta labor. Habitualmente, las tasas de ausentismo de los médicos que trabajan para ONG no son tan altas; es más, los pacientes se sienten más motivados y contentos con médicos de las ONG (Reinikka y Svensson, 2002). Después de lo anterior, es necesario construir una infraestructura para evitar la propagación de enfermedades contagiosas, tales como la malaria y el VIH, que contenga agua potable, saneamiento y vías pavimentadas. Estas instalaciones deben estar listas antes de que el personal médico oficial llegue a la región para permanecer durante períodos prolongados. La infraestructura es crucial para facilitar la movilidad y garantizar que el personal profesional permanecerá en la zona.

Las PDI deberían recibir la misma atención que reciben los refugiados en los países de asilo por parte de la comunidad internacional. Las PDI sufren los mismos problemas de los refugiados en campos de asilo, pero su situación es peor porque no reciben mucha ayuda humanitaria. Este hecho aumenta las tasas de mortalidad y la propagación de enfermedades contagiosas. La localización de los campos es crucial: muchos de estos campos han sido levantados a mucha distancia de los hospitales y del agua potable, lo cual aumenta el riesgo de enfermedades contagiosas. Es más, a veces los campos están localizados en zonas de muy difícil acceso. Antes de establecer un campo, es necesario ser conscientes de la posibilidad de que, después de la guerra, la gente tenga que permanecer allí durante largo tiempo y, por tanto, el lugar debe ser adecuado para habitarlo a largo plazo; sin embargo, ya existen muchos campos y es imposible reubicar a los millones de personas que viven en ellos. Es importante que estos campos provean a las personas con la infraestructura necesaria.

Otra recomendación general es hacer que la comunidad, ya sean refugiados o PDI, participe en la construcción de los servicios públicos. Los servicios funcionan mejor cuando la comunidad aporta a su costo.

VIH y otras enfermedades de transmisión sexual. Como se analizó en el capítulo 1, la guerra civil crea un clima propicio para la propagación del VIH/sida. El personal militar muestra una elevada tendencia a sufrir de enfermedades de transmisión sexual, entre ellas el VIH. Cuando están acantonados lejos de sus lugares de origen, los controles

sociales a involucrarse en relaciones sexuales son menores y el riesgo de contagio con el VIH es superior. La prostitución en las cercanías de las bases militares también aumenta la propagación del contagio. Además, regularmente la incidencia de violaciones aumenta radicalmente durante la guerra, con los refugiados y mujeres y niñas desplazadas como los más vulnerables. La destrucción durante el tiempo de guerra de la infraestructura social y física ayuda a propagar la enfermedad. Asimismo la guerra debilita el sistema educativo, lo que dificulta todavía más la enseñanza de medidas preventivas.

El enfoque básico para abordar este problema es combinar el suministro de información y el apoyo. Para cambiar su comportamiento, a los refugiados se les puede suministrar programas educativos adecuados sobre transmisión y prevención y sobre las consecuencias de contagiarse. Tal es la estrategia que Acnur ha adoptado en sus planes para 2002-2004, y el Centro de Investigaciones sobre la Epidemiología de los Desastres también hace hincapié en este enfoque. La misma comunidad de refugiados puede servir de grupo de apoyo, en cuanto que las asociaciones y los grupos que existen en los campos pueden ser el vehículo para poner en práctica estas medidas.

Igualmente los soldados necesitan programas educativos dirigidos a ellos en particular. Según Elbe (2002, p. 176), “Las mismas fuerzas armadas deberían estar involucradas en la lucha contra la pandemia del VIH/sida. En África, se debería estimular a estas fuerzas a emprender programas educativos que analicen franca y seriamente la enfermedad, y que trabajen para reducir el estigma que se asigna a la enfermedad... Los líderes militares deberían reevaluar las prácticas militares que exponen a los soldados a la transmisión del VIH, introduciendo cambios donde sea posible”.

Malaria. La guerra civil aumenta la incidencia de la malaria. La existencia de muchos inmigrantes en el país de asilo, contagiados por el parásito de la malaria, aumenta igualmente la transmisión de la malaria a los ciudadanos del país de asilo y el efecto de contagio entre los mismos refugiados.

Es posible introducir medidas de protección y programas educativos en los campos de refugiados. “Las políticas para controlar la malaria tendrán que incluir muchas actividades que involucren mejorar el conocimiento del público y modificar el comportamiento personal” (Hammer, 1993, p. 51). Las asociaciones y los grupos comunitarios pueden servir de vehículos para poner estas medidas en práctica. Limitarse a entregar mosquiteros directamente a las familias resulta ineficaz. Una estrategia más eficaz sería entregarlos a las organizaciones comunitarias y dejar que ellas animen a las familias a utilizarlos. En algunos casos, los campos se pueden establecer en zonas no endémicas. A veces también es posible disuadir a la gente de cruzar las fronteras de zonas endémicas con el fin de evitar la propagación de la malaria en el país de asilo.

Minas terrestres. El capítulo 1 mencionó el legado de las minas terrestres y cómo en épocas recientes se han reducido considerablemente las muertes y las lesiones causadas por ellas. Este es un ejemplo de una acción pública internacional exitosa. La prohibición internacional de minas antipersonales, en el año de 1997, ha significado la disminución del número de víctimas de minas terrestres. Esa prohibición tuvo como resultado la destrucción de las existencias y un descenso drástico de la producción de minas terrestres y de su comercio. Además, las operaciones de barrido de minas han logrado grandes éxitos en la detección y destrucción de minas en muchos países.

CONCLUSIÓN

Durante 40 años, la comunidad internacional ha hecho, en buena parte, caso omiso de la guerra civil. Son dos las actitudes que sustentan esta negligencia: “no es nuestro problema” y “no se puede hacer nada”.

No es nuestro problema

La guerra civil no sólo afecta a los participantes. Afecta a toda la sociedad por medio del desplazamiento y las perturbaciones que crea; mediante efectos secundarios tales como refugiados y carreras armamentistas, afecta a toda la región; y por medio de las drogas, las enfermedades y el terrorismo afecta a los países ricos. Detrás de la respuesta “no es nuestro problema” existe una sensación de que los culpables son probablemente las dos partes en guerra, y que bien podrían esas partes recuperar la sensatez resolviendo el problema entre ellos solos. Tal opinión es peligrosamente equivocada, en cuanto que en ocasiones los participantes activos en una guerra civil prosperan por causa de esa guerra. Esta es una razón que explica por qué las guerras civiles duran tanto: las personas cuyas decisiones determinan los acontecimientos no son las personas a las que la guerra hiere. Además, mientras en retrospectiva los gobiernos siempre podrían haber hecho más para evitar el conflicto, en economías pobres, estancadas y ricas en recursos naturales, hasta los gobiernos democráticos e igualitarios están expuestos a un grave riesgo de rebelión. La guerra civil *es* nuestro problema.

No se puede hacer nada

La guerra civil puede ser nuestro problema, pero si no podemos hacer nada acerca de la guerra, ¿entonces qué? Subrayar la opinión de “no se puede hacer nada” implica una interpretación de las causas del conflicto que es tanto clientelista como engañosa, es decir, que las guerras civiles las causan odios étnicos y religiosos ancestrales. Como se muestra en este informe, que un país sea propenso a la guerra civil se relaciona con

factores más rutinarios, como el nivel de ingreso, su estructura y su tasa de crecimiento. La composición étnica y religiosa de un país juega una parte, pero su efecto es ambiguo: en realidad, las sociedades muy diversas tienen un menor riesgo de conflicto que las sociedades homogéneas. En tanto no existen políticas mágicas únicas que reduzcan de manera drástica la incidencia global de la guerra civil, muchas políticas relativamente simples tendrían efectos significativos y, juntas, tendrían mayor impacto. Si se combinan y se encaminan de manera apropiada, los instrumentos del desarrollo económico son parte importante de la búsqueda de un mundo más pacífico.

Capítulo 6

AGENDA DE ACCIÓN INTERNACIONAL

La incidencia de la guerra civil continuará siendo alta en ausencia de una acción internacional resuelta. Con base en tendencias pasadas, el aporte del crecimiento global a un mundo más pacífico será muy escaso. La lógica de la acción internacional es que una paz más generalizada conferiría beneficios globales. Las guerras civiles ocasionan costos sociales inmensos, pero estos costos son inherentes en buena parte a los combatientes y líderes que determinan cuándo comienzan y cuándo terminan. Para los países afectados directamente, la guerra civil es desarrollo en orden inverso. De ahí que una parte fundamental del respaldo internacional a favor de la acción para reducir la incidencia de la guerra civil esté compuesta por aquellos que apoyan la reducción de la pobreza global; sin embargo, la posible coalición a favor de la acción es mucho más grande que este grupo medular. Los efectos secundarios de la guerra civil afectan de manera negativa tanto a las regiones donde ocurren como a las sociedades de ingreso alto, a través de las drogas, las enfermedades y el terrorismo. Considerando estos efectos secundarios, a los participantes directos en un conflicto no los asiste el derecho moral para excluir consideraciones de sus efectos sobre la comunidad regional y la internacional. Sin embargo, cuando Jonas Savimbi, líder del grupo rebelde Unita en Angola, decidió en 1998 reiniciar la guerra, no parece probable que ni las consecuencias económicas negativas para los países vecinos, ni la función que cumpliría Angola como punto de tránsito para el tráfico de cocaína hacia Europa, hayan pesado mucho en su decisión. Igualmente, es probable que cuando Laurent Gbagbo, presidente de Costa de Marfil, decidió rechazar el acuerdo de paz al que habían llegado su gobierno y los rebeldes en enero de 2003, las posibles repercusiones en la salud de los países vecinos y la posibilidad de crear un refugio para el delito mundial, no hayan ocupado un lugar preponderante en sus cálculos. Pero sí deberían pesar en los nuestros.

Entonces, la cuestión no es si la comunidad internacional tiene derecho a intervenir, sino si existen mediaciones que puedan ser efectivas a un costo razonable. La inacción también es costosa. Varias guerras civiles han llegado al punto al cual la intervención militar internacional se ha convertido en algo inevitable. Por ejemplo, Bosnia, Camboya, El Salvador, Haití, Rwanda y Somalia, le cuestan a los gobiernos

extranjeros un total de 85.000 millones de dólares (Brown y Rosecrance, 1999). Otras estrategias no tienen que ser de bajo costo para ser más eficientes en costos que esta opción militar. En el capítulo 5 se analizaron las políticas nacionales e internacionales diseñadas en torno de las diferentes categorías de países que se encontraban expuestos al riesgo de conflicto. En este capítulo se recogen las más importantes de las mediaciones que requieren cierto grado de acción internacional.

PARADIGMAS PARA LA ACCIÓN INTERNACIONAL

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiación del Desarrollo, realizada en Monterrey en 2002, la cual llegó a un consenso en torno al principio de responsabilidades compartidas, es el antecedente para considerar la acción internacional. Cambios de políticas, tanto en los países de la OCDE como en los países marginados, de ingreso bajo y en desarrollo, son cruciales para reducir radicalmente la incidencia global del conflicto. Monterrey no es tan sólo lanzar gritos al viento: la comunidad internacional demostró recientemente una capacidad sin precedentes para la acción colectiva. El proceso Kimberley, iniciado en 2000, ha introducido una regulación en el comercio de diamantes, dificultando el acceso a financiación a los grupos rebeldes por medio de la extorsión a los productores de diamantes, ayudando así a llevar la paz a Angola y Sierra Leona. La criminalización en todos los países de la OCDE del soborno a funcionarios públicos ha reducido los efectos de la corrupción que producen las rentas de los recursos naturales sobre los gobiernos. En el ámbito militar, la prohibición internacional de las minas antipersonales, adoptada en 1997, ya ha reducido a la mitad el número de víctimas.

Cada una de estas tres iniciativas internacionales significa cambios importantes en la dirección correcta. Esas iniciativas demuestran que la acción internacional es posible, y que esa acción no debe tomar demasiado tiempo –por ejemplo, el proceso Kimberley sólo tomó dos años. Ahora la tarea es identificar algunas posibles acciones internacionales que, de manera acumulativa, marquen una gran diferencia. En este capítulo tratamos de dar comienzo a una agenda como esta. No existen políticas mágicas que produzcan la paz mundial, pero algunas políticas son razonablemente eficaces y se apoyan mutuamente. Por ejemplo, las políticas para reducir la reanudación de posconflictos complementan las políticas para acortar los conflictos. Sin embargo, aun cuando las políticas tengan sentido como un conjunto de medidas complementarias, no es necesario fomentarlas como tal. Ya algunos grupos diferentes fomentan reformas especiales de componente y este es un proceso de cambio realista. La lógica de presentar políticas como un conjunto de medidas es que puede servir para que cada grupo perciba la forma en que algunos esfuerzos pueden hacer un aporte a la idea más amplia. Como ninguna de las políticas tiene efectos mágicos, individualmente a cada una de las políticas se la podría acusar de no abordar la médula del problema del

conflicto. En tanto las simulaciones del capítulo 5 apoyan la opinión de que ninguna de las políticas es decisiva por sí sola, en este capítulo se hace una simulación de un conjunto de políticas, llegando a la conclusión que reducirían la incidencia global de las guerras civiles en más de la mitad.

POLÍTICAS INTERNACIONALES A FAVOR DE LA PAZ

Ahora se pone el énfasis en tres oportunidades para una acción internacional colectiva: ayuda, la gobernabilidad de los recursos naturales y las intervenciones militares.

Ayuda

El Banco Mundial es una agencia de ayuda, así que resulta apropiado comenzar este análisis de una agenda internacional con la función que cumple la ayuda. Desde la perspectiva de reducir la incidencia global de la guerra civil, ¿la comunidad internacional ha entendido la ayuda como debe ser?

Prestación de ayuda en situaciones de posconflicto. Un aspecto importante en el cual es probable que la comunidad internacional no haya entendido la ayuda como debe ser es durante la primera década posconflicto. Históricamente, durante los primeros dos años de paz hay un auge de ayuda y luego se evapora. Considerando como un todo a la década posconflicto, generalmente la ayuda ha sido menor que en situaciones de ausencia de conflicto. La evidencia más reciente indica que, durante la década posconflicto, la ayuda es especialmente eficaz para aumentar el crecimiento, pero que es más eficaz a mediados que a principios de la década. En las situaciones de posconflicto, la ayuda debería ser mucho mayor de lo que ha sido usualmente, pero debería ser entregada de manera gradual. Hacerlo significaría cambios significativos, aunque no imposibles, en las prácticas de los donantes. El cambio más sencillo sería alargar el período entre el compromiso político de la ayuda posconflicto y el desembolso de esa ayuda.

Redirigir la ayuda a países de ingreso bajo. Un segundo aspecto en el cual es probable que la comunidad internacional haya entendido mal la ayuda es su asignación entre países. Aunque históricamente la comunidad internacional ha asignado un gran volumen de ayuda a países que no son especialmente pobres, el riesgo de conflicto es mucho mayor en países de ingreso bajo que en países de ingreso mediano. En parte, las motivaciones de la comunidad internacional han sido comerciales y geopolíticas y, en parte, un resultado de la inercia burocrática. Como indicó el capítulo 5, el crecimiento es de lejos más eficaz para reducir la incidencia global de la guerra civil si ocurre en países de ingreso bajo. En este punto, la preocupación por un mundo más

pacífico lleva a la misma conclusión que la preocupación por una reducción más efectiva de la pobreza. En este aspecto, el Banco Mundial ha estado a la vanguardia: sus asignaciones de asistencia en condiciones favorables para el desarrollo (a través de fondos de la Asociación Internacional para el Desarrollo) están mucho mejor dirigidas a países de bajo ingreso que la mayor parte de la ayuda de los programas bilaterales. Por fortuna, los programas bilaterales están mejorando; por ejemplo, la nueva Cuenta de los Estados Unidos para el Desafío del Milenio promete estar muchísimo más enfocada en la pobreza que las anteriores asignaciones de la Agencia para el Desarrollo Internacional.

Asignaciones de ayuda en entornos de malas políticas y gobernabilidad débil. Un tercer aspecto en el cual es probable que la comunidad internacional haya entendido mal la ayuda es en su composición. Los países más expuestos al riesgo de guerra civil son aquellos con ingresos extremadamente bajos y políticas, instituciones y gobernabilidad malas. Históricamente, los programas de ayuda convencionales en estos entornos no han sido muy exitosos. En tanto es necesario mejorar las políticas, las instituciones y la gobernabilidad, los intentos por producir la reforma por medio de la condicionalidad no han logrado en gran parte superar las poderosas fuerzas de la inercia.

En la actualidad, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y el Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la OCDE, están a la cabeza de un enfoque alternativo, Licus, el cual pone el énfasis en una aproximación más fundamentada a la economía política de la reforma (Banco Mundial, 2002b). En un comienzo, este enfoque fija como objetivo de la ayuda dirigida a la construcción de capacidad, unas cuantas reformas no polémicas que producen resultados a corto plazo, creando así el apoyo latente que permita la paulatina construcción de la reforma. Mientras que, en la mayoría de las situaciones, la coordinación de donantes significa que cada donante debe hacer una cosa diferente, en las situaciones Licus los donantes deben hacer la misma cosa, es decir, consolidar sus esfuerzos para escapar de trampas de equilibrio de bajo nivel.

El método Licus es diferente en situaciones de posconflicto. Regularmente, estas situaciones se encuentran en el momento propicio para introducir reformas rápidas y amplias, pero la carencia crítica es de capacidad técnica para diseñarlas y ejecutarlas. De ahí que, en parte, la respuesta de los donantes debería ser fortalecer la capacidad técnica, por ejemplo, financiando el retorno de miembros especializados de la diáspora.

Ampliación de la ayuda. Un cuarto aspecto en el cual es probable que la comunidad internacional no haya entendido bien la ayuda es la escala global de ésta. Aún aceptando el argumento de que la ayuda es relativamente ineficaz en entornos de políticas, instituciones y gobernabilidad malas, en muchos países de ingreso bajo expuestos a

riesgos significativos de conflicto, la ayuda adicional aumentaría significativamente el crecimiento y, de manera acumulativa, convertiría a esos países en sociedades más seguras.

Utilización de la ayuda para consolidar instituciones democráticas existentes. Un aspecto final en el cual es probable que la comunidad internacional no haya entendido bien la ayuda es el tratamiento que le da al cambio político. Recordemos que comúnmente la democracia es bastante frágil en países de ingreso bajo, y que la misma fragilidad de las instituciones políticas es una fuente importante de riesgo de conflicto. Históricamente, en la medida en que los donantes bilaterales han incluido las instituciones políticas en sus condiciones, el enfoque ha estado dirigido a alentar el cambio político. A pesar de lo comprensible que esto pueda ser, también puede ser muy peligroso, además de ser una intromisión. Un método alternativo es intentar consolidar las instituciones democráticas existentes, en donde estén presentes, condicionando la ayuda a la adhesión a la Constitución del país. Condicionar la ayuda a la constitucionalidad es un potencial de estabilización y no es una intromisión. Refleja los intentos de algunas organizaciones regionales de desalentar el cambio político inconstitucional, denegando el acceso a la ayuda.

Gobernabilidad internacional de los recursos naturales

Aunque, históricamente, la riqueza de un país en recursos naturales brinda un potencial para reducir la pobreza, con frecuencia se la asocia con conflicto, mala gobernabilidad y deterioro económico. Los efectos negativos de la riqueza en recursos naturales fluyen por medio de varios canales, de modo que algunas mediaciones internacionales de diversa índole podrían ser de gran ayuda. En un documento del Banco Mundial (2003) se analizan en mayor detalle las opciones a las que nos referimos en esta sección.

Dejar por fuera de los mercados a las organizaciones rebeldes. El objetivo del proceso Kimberley es dejar por fuera del mercado mundial de diamantes en bruto a las organizaciones rebeldes. En tanto se pudiera lograr una baja considerable en el precio que los rebeldes pueden obtener en el mercado ilícito, este proceso habría sido eficaz aún si los rebeldes todavía pudieran vender los diamantes que extorsionan a los productores locales. Es demasiado pronto para evaluar si el proceso Kimberley será un éxito sustentable. Si demuestra ser ineficaz, la legislación intergubernamental tendrá que reforzar el actual acuerdo privado y voluntario. No obstante, la existencia de un acuerdo privado como este demuestra que todas las partes han sido conscientes de la necesidad de acción efectiva. Si el proceso Kimberley tiene éxito a pesar de todo, entonces podría convertirse en un modelo para la gobernabilidad de otros productos primarios que inadvertidamente alimentan el conflicto, en particular la madera y el

coltan. En este aspecto, durante los próximos años se requerirán acciones internacionales clave para controlar y evaluar el proceso Kimberley. Simultáneamente, se podrían elaborar procedimientos de certificación y rastreo para madera y coltan (Crossin, Hayman y Taylor, 2003; Sherman, 2002).

Toda transacción en productos primarios tiene una contraparte financiera. Así como en cierto punto de la cadena de transacciones físicas un diamante del conflicto deja de ser ilícito para convertirse en un diamante lícito, asimismo el dinero se lava en algún punto de la cadena de transacciones financieras. Frecuentemente puede resultar más fácil controlar e investigar las transacciones financieras que rastrear las transacciones físicas. Puede resultar muy útil exigir el escrutinio oficial de las transacciones físicas en ciertos puntos, sobre todo en las aduanas, en relación con la información sobre transacciones financieras equivalentes. Dejado al arbitrio de sus propias artimañas, es poco probable que el sistema bancario internacional brinde el grado suficiente de escrutinio, en la medida en que las presiones de la competencia, antes que estimular un escrutinio activo, alientan la complicidad y el secreto. A comienzos de los años 90, se decía que Unita tenía cerca de cuatro mil millones de dólares en los mercados financieros de Nueva York.

Tras los ataques terroristas del 11 de septiembre en los Estados Unidos, se han emprendido acciones significativas para exigir a los bancos saber quiénes son sus clientes e informar sobre transacciones dudosas. Los refugios en el extranjero son el eslabón débil de este esfuerzo, ya que frecuentemente carecen de la voluntad y la capacidad para vigilar los bancos que aparecen en sus registros. Aunque estos refugios son semejantes a los territorios ajenos al control de un gobierno reconocido, se les puede manejar fácilmente suprimiéndoles el reconocimiento como autoridades bancarias. Por tanto, una acción global clave es imponer a los bancos un requisito obligatorio de conocer a sus clientes y de informar sobre ellos y someterlos a un proceso de supresión de reconocimiento de los bancos y de las directivas bancarias que no cumplan con este requisito (Winer y Roule, 2003).

Durante la década de los 90, la venta de “futuros botines de guerra” fue una práctica que financió a varias organizaciones rebeldes. Según esta práctica, si tenía éxito en hacerse al territorio (Ross, 2002a; 2003), una organización rebelde recibía financiación anticipada a cambio de un derecho a la extracción de recursos naturales en el futuro. Con toda la razón, compañías acreditadas consideraban inaceptable esta práctica, pero igual ocurría en la periferia del mundo corporativo. Existe un fuerte fundamento para criminalizar este tipo de transacciones en el país donde está registrada la compañía, de manera análoga al acuerdo de la OCDE que criminaliza el soborno internacional.

Otra forma en que las organizaciones rebeldes se apoderan de las rentas provenientes de los recursos naturales es amenazando con extorsión y secuestro a las compañías involucradas en la extracción de esos recursos. Son considerables los flujos

financieros desde estas compañías hacia los movimientos rebeldes y tanto los gobiernos como la sociedad civil deberían desalentar a las compañías de trabajar en estas condiciones. Hace poco la industria aseguradora introdujo nuevos productos al mercado ofreciendo un seguro contra el secuestro. Es obvio que el efecto general será aumentar el monto del dinero del rescate y, en consecuencia, existe el fundamento para prohibir el seguro de secuestro. Los gobiernos de la OCDE también deberían poner su casa en orden: podrían comprometerse a que no utilizarán dineros públicos para pagar rescates a organizaciones rebeldes y, de la misma manera, podrían exigir que las compañías no podrán considerar los pagos de extorsiones como costos deducibles de impuestos por concepto de sus operaciones comerciales.

Una fuente final e importante de financiación rebelde son los productos primarios ilícitos, en particular el opio y la coca. Como se analizó antes, el actual entorno jurídico hace que los territorios ajenos al control de un gobierno reconocido sean inmensamente rentables para el grupo rebelde que los controla. Así como los participantes en las guerras civiles han hecho caso omiso de los efectos secundarios de esas guerras en otras sociedades, así también lo han hecho las políticas nacionales contra las drogas en las sociedades de la OCDE. Son varias las maneras en que se podrían rediseñar las políticas antidrogas que reducirían los flujos financieros a los grupos rebeldes. Por ejemplo, una combinación del aumento de las condenas al consumo ilegal y la creación de un suministro legalizado para adictos registrados, reduciría la rentabilidad de la producción ilícita.

Reducción de la exposición de los países a crisis de precios. Una razón peculiar de por qué los países dependientes de recursos naturales y otros productos primarios muestran una tendencia a tener un historial de conflicto y pobreza es que están expuestos a sufrir crisis. Los precios de los productos primarios son supremamente volátiles y estos países están sometidos a caídas periódicas de los precios de exportación. A su vez, estas reducciones tan apreciables de las rentas de exportaciones muestran una tendencia a producir una contracción del producto agregado y fuertes presiones en el presupuesto. Episodios de rápido deterioro económico aumentan el riesgo de conflicto y existen evidencias que indican que las pérdidas de producción son persistentes.

Los gobiernos de países de ingreso bajo predispuestos a las crisis confrontan problemas de gestión macroeconómica de tal envergadura que los gobiernos de los países industrializados no habían visto desde los años 30; aun así, básicamente se les ha abandonado para que se las arreglen como puedan. Es habitual que crisis “fotogénicas”, como los terremotos o las sequías, tengan como resultado una masiva respuesta de los donantes que en ocasiones supera los costos de la crisis misma. Sin embargo y aun cuando las crisis de precios son generalmente más devastadoras, no parecen despertar ninguna respuesta significativa de parte de los donantes. Hasta hace poco, la comunidad internacional disponía de dos instrumentos para abordar el problema: la

Facilidad de Financiación Compensatoria, del FMI, y la Facilidad Stabex, de la Unión Europea. Por diferentes razones, ninguna de las dos funcionó como debía, y ambas están suspendidas. La Facilidad de Financiación Compensatoria era una facilidad de empréstito no concesional, pero no es prudente que un país se endeude asumiendo empréstitos comerciales al comienzo de una grave crisis negativa. Entre tanto, los desembolsos de Stabex eran de tal lentitud que tendían a llegar durante la subsiguiente reactivación de los precios.

La comunidad internacional podría tener en cuenta tres métodos para amortiguar las crisis. Primero, el FMI podría considerar el caso para una facilidad más concesional que se pondría en marcha en épocas de graves caídas de precios. Segundo, una vez el FMI pusiera en marcha un sistema que indicara la idoneidad para este tipo de facilidad, ésta podría funcionar como una pauta para el otorgamiento de financiación de subvenciones por parte de donantes bilaterales; es probable que las subvenciones sean la protección más apropiada para grandes crisis negativas. Tercero, el Banco Mundial podría diseñar facilidades tanto de riesgo compartido como de capacidad de riesgo. Por ejemplo, podría ser posible mancomunar los riesgos a los que están expuestos exportadores e importadores de petróleo porque precisamente su riesgo de precios es compensatorio. Asimismo, el Banco podría actuar como intermediario entre gobiernos de ingreso bajo y los mercados derivados, asumiendo básicamente la responsabilidad de supervisar al personal con el fin de evitar el problema de operador independiente, el cual de otra manera podría ser catastrófico (Guillaumont, 2003).

Además de los anteriores medios de protección contra las crisis, los países de la OCDE deberían eliminar aquellos aspectos de sus políticas comerciales que inadvertidamente acentúan las caídas en los precios mundiales. Cuando los agricultores internos reciben mayores subsidios de precios en respuesta a una caída en los precios mundiales —como el reciente incremento del subsidio para los cultivadores de algodón en los Estados Unidos— este hecho deprime el precio para los cultivadores de algodón de los países de ingreso bajo. Nadie quiere que esto pase, y los agricultores de ingreso bajo de los países del FMI tampoco desean pensar que estarían obteniendo utilidades a expensas de sus contrapartes todavía más pobres. Se trata simplemente de la consecuencia de un enfoque a la protección social indolente y diseñado con gran incompetencia. De manera similar, el aumento de aranceles es típico de los obstáculos que confrontan las exportaciones de los países en desarrollo. Los aranceles sobre productos primarios procesados son más altos que los aranceles sobre las materias primas, mostrando una tendencia a aherrar las exportaciones en una extracción no diversificada de recursos naturales. Recientemente el presidente de Francia, Jacques Chirac, hizo suyo el tema de reducir la exposición a las crisis de precios, exhortando a las instituciones financieras internacionales a diseñar mecanismos efectivos de protección de precios y proponer una moratoria sobre políticas comerciales, como los subsidios agrícolas que aumentan la volatilidad de los precios.

Aumento de la transparencia de las rentas de los recursos naturales. Los gobiernos de países de ingreso bajo y con recursos abundantes muestran gran interés en las diversas propuestas de acción internacional. Regularmente se encuentran bajo la amenaza de las organizaciones rebeldes que obtienen fondos de los recursos naturales, y les sería de gran ayuda que se restringiera este tipo de financiación. Y periódicamente reciben los impactos de las caídas de precios de las exportaciones y se beneficiarían de instrumentos que redujeran y amortiguaran estas crisis. Sin embargo, como en el consenso de Monterrey, esos países tienen responsabilidades de contrapartida para demostrar que las rentas derivadas de sus productos naturales se utilizan bien. Como ya se vio en este informe, una de las principales amenazas que enfrentan estos gobiernos surge de la secesión violenta de regiones ricas en recursos, y probablemente la mejor defensa contra esa amenaza será un escrutinio creíble de la forma en que se utilizan las rentas. Además, en las muchas situaciones en las que no se confía plenamente en el gobierno, que los recursos sean bien utilizados no es suficiente, de manera que el gobierno tendrá que convencer a los incrédulos estableciendo un proceso creíble e independiente de verificación.

En esencia, lo que se requiere es un patrón internacional para la gobernabilidad aceptable de las rentas de los recursos naturales al cual un gobierno con rentas significativas podría optar por suscribirse (Lunde y Swanson, 2003). Este tipo de patrón contendría cinco elementos. Primero, los gobiernos anfitriones exigirían a las compañías internacionales que operan en las industrias extractivas del país informar sobre los pagos con el detalle suficiente para permitir una contabilización internacionalmente comparable de los pagos de rentas a los gobiernos por concepto de recursos naturales. Estos informes podrían ser dirigidos al público en general, como lo prevé la campaña “publique lo que paga”, lanzada por Global Witness y George Soros, o a una autoridad independiente de confianza, como las instituciones financieras internacionales. Segundo, el gobierno debería exigir que las compañías nacionales que trabajan en la industria extractiva, ya sean de propiedad pública o privada, presenten informes como los anteriores. Tercero, el gobierno debería comenzar a informar sobre sus ingresos procedentes de todas las anteriores fuentes. Cuarto, una autoridad independiente, como las instituciones financieras internacionales, debería cotejar la información presentada, intentar reconciliar pagos e ingresos, integrar la cifra neta de rentas del gobierno con información presupuestaria estándar sobre rentas y gastos, y publicar los resultados anualmente. En este caso, una posible división del trabajo sería que el Banco Mundial cotejara, cuadrara y totalizara los datos de las compañías, mientras el FMI integraría la cifra neta de rentas en los datos presupuestarios que ya examina, según sus consultas anuales rutinarias con gobiernos, como lo dispone su Artículo IV. Quinto, el gobierno debería designar y, si es necesario, establecer instituciones internas creíbles de escrutinio, como comités parlamentarios, o entes *ad hoc* que incluyan a la sociedad civil, como en Chad, ante quienes las instituciones financieras internacionales

les podrían entregar la información. Estos informes deberían evitar la jerga oscurantista y tecnocrática. Tony Blair, Primer Ministro del Reino Unido, ha lanzado una iniciativa según estos parámetros.

Atraer a compañías más acreditadas en la industria extractiva. Algunos países de ingreso bajo enfrentan graves dificultades para atraer a compañías acreditadas en la industria extractiva. Los esfuerzos globales habrían sido contraproducentes si el efecto de un mayor escrutinio público internacional sobre la extracción de recursos hubiera sido que las compañías acreditadas se retiraran de entornos difíciles para ser reemplazadas por compañías deshonestas. Evidencia de investigaciones sugiere que los dos principales obstáculos que disuaden a las buenas compañías son el riesgo para su credibilidad y el riesgo político de un tratamiento no razonable. El concepto de patrón que se describe aquí ofrece el potencial para abordar ambos riesgos (Bray, 2003).

Uno de los logros del modelo del oleoducto Chad-Camerún de mayor gobernabilidad de las rentas de recursos naturales fue que brindó a las compañías internacionales cierto grado de protección a su reputación. En efecto, las instituciones financieras internacionales certificaron la estructura de gobernabilidad como aceptable. Un nivel mucho más elevado de cobertura de la credibilidad de una compañía se obtendría por medio de la introducción de un patrón más estandarizado para una gobernabilidad apropiada, y su adopción por parte de gobiernos interesados en atraer compañías acreditadas. Un patrón como este también tendría la posibilidad de resolver el riesgo político. En la actualidad, las compañías de seguros que suministran protección contra riesgos políticos, en particular la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por sus iniciales en inglés), que hace parte del Grupo del Banco Mundial, tiene que hacer una evaluación *ad hoc* de cada situación de gobernabilidad. Si los gobiernos se suscribieran al sistema de buena gobernabilidad, MIGA y otros aseguradores dispondrían de información pertinente. MIGA podría estar en capacidad de brindar un compromiso formal en el sentido que las propuestas de inversión en los países firmantes recibirían un tratamiento más favorable en relación con la evaluación del riesgo que las propuestas de inversión en otros países.

Reforzar el escrutinio de pagos ilícitos. El patrón que se propone tiene como finalidad suministrar evidencias convincentes de que los pagos legítimos que hacen las compañías a los gobiernos se utilizan como es debido. Los pagos ilícitos por parte de compañías extractoras de recursos naturales para sobornar a personas de influencia son un problema diferente. El acuerdo de la OCDE para criminalizar este tipo de pagos es un punto de partida hacia su restricción; sin embargo, los sobornos a funcionarios públicos se pueden disfrazar como “pagos por servicios de asistencia” a compañías controladas por sus parientes, de modo que se requieren esfuerzos complementarios.

Hoy en día algunas compañías extractivas se han comprometido unilateralmente a no efectuar estos pagos por servicios de asistencia.

Está claro que para la industria es conveniente determinar las fronteras precisas entre pagos legítimos y pagos ilegítimos e implantar estas fronteras en sus normas de comportamiento; sin embargo, el sistema bancario internacional también tiene una importante función que cumplir. La familia del Presidente de Nigeria, Sani Abacha, pudo depositar en bancos internacionales acreditados montos que de manera absurda superaban su salario presidencial, evidentemente obtenidos de manera fraudulenta de las rentas petroleras nigerianas. Hoy en día, los bancos tienen responsabilidades algo mayores de conocer a sus clientes e informar sobre ingresos sospechosos. También comienza a aumentar la cooperación para repatriar el dinero corrupto. No obstante, hay mucho espacio para una reafirmación más estricta de la legislación contra el soborno por parte del sistema bancario internacional.

En algunos casos, un mayor escrutinio revelará información sobre funcionarios y políticos implicados. En algunos pocos casos, estos políticos pueden ser de tan alto rango como para estar por encima de las leyes de su propio país. Considérense, por ejemplo, las escasas opciones de que disponía la sociedad de Nigeria si se hubiese expuesto en público el alcance de la corrupción del Presidente Abacha durante el tiempo en que todavía estaba en el poder. En casos como este, a la comunidad internacional le incumbe algún grado de responsabilidad para imponer sanciones que castiguen al culpable sin causar sufrimientos al resto de la sociedad. Las Naciones Unidas han diseñado sanciones que permiten cierto campo de acción para un enfoque tan dirigido hacia los castigos (Cortright y López, 2002; Le Billon, 2003).

Gasto militar y mediaciones

Coordinación de la reducción del gasto militar. Las carreras armamentistas regionales constituyen una de las rutas importantes por medio de las cuales el conflicto de un país afecta negativamente a los países vecinos. El gobierno involucrado aumenta radicalmente su gasto militar en respuesta al riesgo de guerra civil, y todavía más en respuesta a la ocurrencia real de esa guerra. Por diversas razones los vecinos se inclinan a replicar este aumento del gasto militar. En el período de posconflicto, los países tienden a quedar atrapados por muchos años en este elevado nivel del gasto. La investigación base del presente informe ha determinado que normalmente un elevado gasto militar es ineficaz como disuasivo de la rebelión y que en situaciones de posconflicto es supremamente contraproducente y, en realidad, aumenta el riesgo de reanudación del conflicto. De ahí que todas las partes involucradas tengan interés en reducir el gasto militar; sin embargo, reducir el gasto de manera no coordinada resulta difícil porque un móvil del gasto militar es protegerse de los vecinos.

Una solución posible a este problema de coordinación es que las organizaciones políticas regionales unan sus fuerzas con las instituciones financieras internacionales para ofrecer sus servicios a un intermediario honrado. Las organizaciones regionales pueden facilitar la cooperación política necesaria entre vecinos, mientras las instituciones financieras internacionales pueden ofrecer un proceso imparcial de escrutinio para garantizar reducciones reales del gasto, según se acuerde. En el pasado, las revisiones rutinarias del gasto público por parte del Banco Mundial han eludido con gran fineza el gasto militar, pero existen sólidos fundamentos no políticos para un escrutinio cabal. En ausencia de este tipo de emprendimientos coordinados, la continua carga posconflicto de gasto militar puede llegar a superar los costos incurridos durante la guerra misma.

Secuenciación de intervenciones militares con ayuda y reforma. Gran énfasis ha puesto este informe en la trampa del conflicto: las situaciones posconflicto acarrear grandes riesgos de mayor conflicto. En los primeros años posteriores al conflicto, a veces los riesgos son tan altos, y tan pequeño el campo de acción para una reactivación económica acelerada, que probablemente se requiera el mantenimiento militar externo de la paz. Expertos en relaciones internacionales hacen hincapié en que este tipo de intervenciones tiene mayor credibilidad si las partes que las realizan tienen un interés directo y a largo plazo en sostener la paz del país.

La labor más exigente es establecer una secuencia lógica de esta intervención militar con estrategias de desarrollo, de tal manera que se eviten períodos de vacíos de riesgos excepcionalmente altos. Aunque resulta obvio que cada situación se debe evaluar individualmente, como pauta aproximada, hasta un gran programa de ayuda oportuno no producirá un auge considerable del crecimiento sino hacia el quinto año de posconflicto. Una vez se ha establecido la paz, de inmediato se debe dar inicio a una reforma institucional y de políticas, y es probable que, para lograrlo, se requiera ayuda para construcción de capacidad. Sin embargo, es poco probable que la reforma produzca un clima capaz de sustentar un crecimiento rápido sin ayuda hasta más o menos el final de la década posconflicto, considerando el inadecuado punto de partida típico. En particular, la evidencia indica que en los países de ingreso bajo las instituciones democráticas son frágiles y que esta fragilidad aumenta el riesgo de conflicto. Lo anterior sugiere que la comunidad internacional debería ser precavida en imponer un diseño constitucional en apariencia “apropiado” durante un acuerdo de paz, enviando sus tropas y mucha ayuda durante los dos primeros años de paz y luego retirándose militar y financieramente y esperar que todo salga bien. El compromiso militar debería ser más prolongado. El compromiso de ayuda debería ser posterior y mayor y estar condicionado al mantenimiento de las instituciones políticas. Las primeras elecciones, por lo general en el cuarto o quinto año de paz, son una etapa posconflicto crucial. Esta es una razón adicional de por qué la ayuda debe ser mayor

hacia esta época, y no comenzar a menguar rápidamente como ha sido el caso casi siempre. El énfasis en la reforma de políticas debe continuar a lo largo de la década y dar prioridad a políticas a favor de la inclusión social.

CONCLUSIÓN: ¿UNA NUEVA META PARA 2015?

La agenda de acción internacional propuesta tiene tres grandes componentes básicos: mejor uso de la ayuda, mayor gobernabilidad de los recursos naturales y mejor coordinación de estrategias militares y de desarrollo durante el período posconflicto. De ninguna manera se trata de una agenda definitiva, y en el capítulo 5 se analizaron otras políticas; sin embargo, para que la agenda sea integral y dirigida se requieren concesiones.

Si se aplicara la estrategia propuesta, ¿cómo ayudaría a reducir la incidencia global de la guerra civil? Primero, menos países de ingreso bajo con políticas débiles, a los que nos hemos referido como países marginados, caerían en el conflicto. Si bien estos países son una minoría en el mundo en desarrollo y sólo tienen una población de mil cien millones de personas, son una parte importante del problema del conflicto. Proporcionar un mayor volumen de ayuda, poner más énfasis en la reforma de políticas, proteger contra grandes crisis externas, reducir el gasto militar y aumentar la transparencia de las rentas de los recursos naturales, todos estos factores aumentarían el crecimiento. Un mayor crecimiento, aunado a un escrutinio más creíble del manejo de los recursos, reduciría el descontento. Otras medidas para mejorar la gobernabilidad de los mercados mundiales de recursos naturales harían la recaudación de fondos más difícil para los movimientos rebeldes.

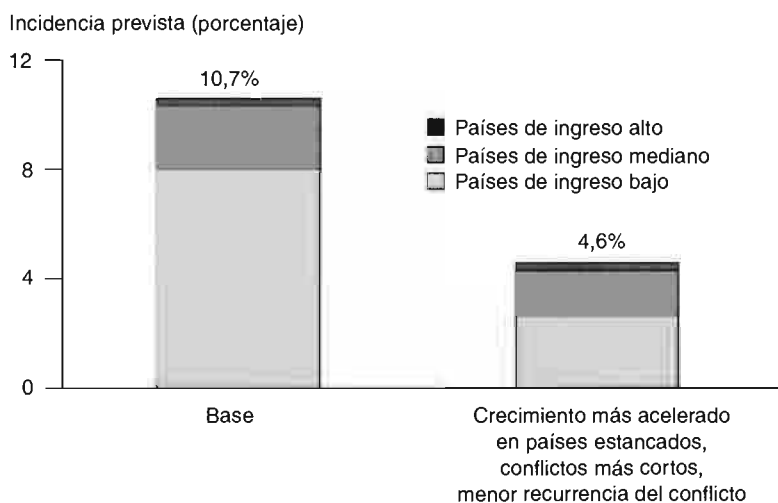
Segundo, los conflictos serían de menor duración. Las organizaciones rebeldes serían más débiles debido a la mengua de sus recursos financieros, y políticas socialmente incluyentes tendrían un efecto similar: las sociedades más igualitarias muestran una tendencia a que sus conflictos sean de menor duración.

Tercero, una vez terminado el conflicto, sería menos probable que los países recayeran. Mejor ayuda, mejor coordinación acompañada de intervención militar y reformas más aceleradas de políticas mejorarían las oportunidades de reconstrucción durante la primera década posconflicto. Se prestaría un mayor grado de atención a la estabilidad de las instituciones políticas, a la gobernabilidad transparente de las rentas de recursos naturales y al decrecimiento regional del gasto militar.

Entre ellas, es probable que estas tres consecuencias de las propuestas hechas tendrían un impacto significativo en la incidencia global de la guerra civil. Cerca del 85% de las nuevas guerras civiles está compuesto por países marginados que caen en el conflicto, o países posconflicto que recaen. A esto se debe que el mero crecimiento global sea insuficiente para resolver el problema: estos son los países a los que el crecimiento global ha dejado por fuera. ¿Cuál sería la dimensión del impacto que

podríamos esperar? Aunque cualesquiera estimaciones son especulativas, las simulaciones del capítulo 5 comenzaron de una incidencia base de guerra civil de 10,7%: en cualquier momento dado, aproximadamente uno de cada diez países está enfrascado en una guerra civil. El análisis del efecto de un crecimiento adicional y sostenido equivalente al 3% en los países marginados preveía una reducción de la incidencia de la guerra de 4,7 puntos porcentuales. Durante los años 90, el PIB per cápita agregado de este grupo se redujo en cerca de 1% por año, de modo que un porcentaje adicional de tres puntos sería un vuelco total, pero no implicaría tasas de crecimiento que sean espectacularmente altas en términos absolutos. Si se redujera en un año la duración del conflicto, la incidencia bajaría en cerca de 1,7 puntos porcentuales. Si se pudiera cortar a la mitad el riesgo de recaída en el conflicto, este hecho reduciría la incidencia en 2,4 puntos porcentuales. Como propuesta, los tres efectos cortarían en más de la mitad la incidencia global de la guerra civil (figura 6.1).

Figura 6.1
El aporte a la paz de la propuesta de políticas



Nota: Esta simulación se basa en el modelo que aparece en la figura 4.2. Para mayores detalles, véase el Apéndice 1.
Fuente: Basado en una versión revisada de Collier y Hoeffler (2002c).

A semejanza de la mayor parte de las políticas para el desarrollo, toma tiempo hacer realidad todos sus efectos; sin embargo, para el año 2015 –el plazo fijado para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio– la incidencia global del conflicto se podría reducir a la mitad por lo menos, de manera semejante a los Objetivos globales

de Desarrollo del Milenio de reducir la pobreza a la mitad. Aunque la paz no se ha incluido oficialmente como un Objetivo de Desarrollo del Milenio, es importante como mínimo como un instrumento para alcanzar estas metas. En términos más razonables y en vista de los efectos secundarios del conflicto, a la paz se la puede considerar como un objetivo medular de la comunidad internacional. Potencialmente, la comunidad internacional podría adoptar el mismo enfoque de reducir la incidencia de guerra civil como lo ha hecho con el objetivo de reducir la pobreza mundial. La comunidad internacional podría fijar un objetivo, como reducir a la mitad la incidencia de la guerra civil para el año 2015, adoptar una estrategia y controlar los resultados. Controlar la incidencia de la guerra civil es más sencillo que controlar la pobreza mundial. Existen estrategias factibles que, si se llevaran a cabo, probablemente harían que ese objetivo sea posible de alcanzar.

Aunque la cooperación internacional es difícil, desde mediados de los años 90 la comunidad internacional ha obtenido cooperación para políticas relacionadas. Considerando los terribles costos globales de la guerra civil, podríamos haber deseado que la comunidad internacional hubiera proseguido con sus empeños de manera más vigorosa.

Apéndice 1

MÉTODOS Y DATOS

CONJUNTO DE DATOS Y MODELO

Las figuras y las estimaciones de probabilidad que aparecen en los capítulos 3 a 5 se basan principalmente en el análisis de regresión logístico presentado en los cuadros 3 y 5 en Collier y Hoeffler (2002c). El conjunto de datos empleado es global, abarca los años 1960-99 y cubre 161 países. Dividimos las series de datos en 8 subperíodos, 1960-64, 1965-69, ..., 1995-99.

En nuestras regresiones calculamos la probabilidad de que estalle una guerra durante un período de cinco años, y el modelo se puede expresar de la siguiente manera general:

$$Y_{it} = a + bX_{it} + cM_{i,t-1} + dZ_i + u_{it}, \quad (\text{A1.1})$$

donde t e i son indicadores de tiempo y país. La variable dependiente es una variable ficticia que indica si estalló una guerra durante el período de cinco años, de modo que Y_{it} son las posibilidades logarítmicas de guerra. Las variables explicativas se miden o bien al comienzo del período (las variables X en la ecuación (A1.1), por ejemplo, ingreso *per cápita*, exportaciones de productos primarios/producto interno bruto [PIB], población) o durante el período previo de cinco años (las variables M , por ejemplo, crecimiento del ingreso *per cápita*), o son invariables temporales o cambian lentamente en el tiempo (las variables Z , por ejemplo, fraccionamiento social).

La probabilidad esperada \hat{p}_{it} de que estalle una guerra se puede calcular utilizando los coeficientes estimados obtenidos de la ecuación (A1.1):

$$\hat{a} + \hat{b}X_{it} + \hat{c}M_{i,t-1} + \hat{d}Z_i = \hat{W}_{it} \quad (\text{A1.2})$$

$$\hat{p}_{it} = \frac{e^{\hat{W}_{it}}}{(1 + e^{\hat{W}_{it}})} \cdot 100 \quad (\text{A1.3})$$

Se calculan probabilidades para observaciones hipotéticas. Por ejemplo, se encuentran los valores promedio para \bar{X}_{it} , \bar{M}_{it-1} , \bar{Z}_i para un subgrupo de países y se asume que se trata de

un país típico dentro del subgrupo. Entonces se calcula \hat{p}_{it} aplicando la ecuación (A1.3). Para las simulaciones de políticas en el capítulo 3, se utiliza como base la probabilidad para el país promedio en desarrollo.

Para la figura 3.1, se utilizan los valores reales del fraccionamiento social y del predominio étnico y los valores promedio para cada observación para predecir el riesgo de guerra civil.

Las figuras 3.3(a) y 3.3(b) se basan en un modelo de Collier y Hoeffler (2002c) que amplía el análisis. Los detalles están a disposición de quien los solicite.

La figura 3.6 se basa en una función de gasto militar, en la cual el riesgo de estallido de una guerra civil es una de las variables explicativas. Los detalles se encuentran en Collier y Hoeffler (2002d) y están a disposición de quien los solicite.

La figura 3.7 utiliza la fórmula para calcular las probabilidades posibles que aparecen antes, con base en el modelo 11, cuadro 5, de Collier y Hoeffler (2002d). En el país típico de ingreso bajo, las exportaciones de productos primarios tienen un valor equivalente al 15% del PIB. Este tipo de país aparece representado en la columna del medio en la figura. Las demás columnas representan cálculos hechos utilizando valores diferentes para exportaciones de productos primarios/relaciones de PIB.

Las posibilidades de paz que se indican en las figuras 3.8 y 3.9 muestran la probabilidad de que la guerra termine en el primer año, segundo año y así sucesivamente, como se calcula en un modelo de regresión exponencial con períodos y tiempos ficticios como las únicas variables explicativas. Para mayores detalles, véase Collier, Hoeffler y Söderbom (2003).

En la figura 3.10, se utilizan los valores promedio para las observaciones de cinco años durante los cuales estalló una guerra y los valores promedio para las observaciones de cinco años durante los cuales terminó una guerra.

En la figura 3.11, se utiliza un modelo de Collier y Hoeffler (2002c), en el cual la diáspora es una variable explicativa (cuadro 3, modelo 6). En la primera columna se utiliza el valor promedio de la diáspora (1,3%) y en la segunda columna se supone una diáspora diez veces más grande.

En la figura 3.12 se utiliza un modelo de regresión que aparece en Collier y Hoeffler (2002a), que demuestra que el gasto militar aumenta el riesgo de reanudación del conflicto en sociedades posconflicto.

El nivel de autosuficiencia de guerra civil es la distribución estable de una cadena Markov de primer orden. Se denota la probabilidad anual de estallido de una guerra como w y la probabilidad anual de terminación de una guerra como v . Estas dos probabilidades conforman la siguiente matriz de transición:

$$T = \begin{vmatrix} 1 - w & w \\ v & 1 - v \end{vmatrix}$$

El vector de distribución d_{t+1} de países en guerra y en paz en el tiempo $t + 1$ es el producto de esta matriz de transición y el vector de distribución d_t en t :

$$d_{t+1} = \begin{vmatrix} 1-w & w \\ v & 1-v \end{vmatrix} \begin{vmatrix} i_t \\ 1-i_t \end{vmatrix}$$

donde la incidencia o nivel i_t es el número I_t de países en guerra dividido por todos los países N_t . Si las probabilidades anuales son constantes, la incidencia de guerra convergirá a un nivel de autosuficiencia, $s = w/(w + v)$ (Taylor y Karlin, 1998), donde el número de países que salen de la guerra es igual al número de países que entran a la guerra. En el conjunto de datos de Gleditsch y otros (2002), la probabilidad anual de iniciación de una guerra es 0,016 y la probabilidad anual promedio de terminación de una guerra es 0,1233, dando un nivel de autosuficiencia de $s = 0,115$.

La figura 4.2 traza la incidencia de guerra en $t = 1950, 1951 \dots, 2020$ obtenida mediante multiplicaciones subsiguientes del vector de transición por la incidencia del año anterior. En 1950, la incidencia fue de 0,075 y la figura hace una simulación de la convergencia hacia la incidencia de estado estable. Si los países M_t se convierten en países independientes en el año t , se supone que están en paz durante el primer año, y la incidencia simulada se ajusta a $i'_t = I_t / N_t + M_t$, donde I_t representa el número de países que se estima están en guerra en t .

La figura 4.4 indica la incidencia de autosuficiencia para cada década con base en las probabilidades de transición observadas en cada una de estas décadas. La incidencia observada (figura 4.1) no corresponde a los niveles de autosuficiencia, porque la convergencia toma muchos años.

La figura 4.5 descompone las probabilidades logarítmicas de guerra civil para un país típico en 1995 (expresadas como una relación con las probabilidades logarítmicas de un país típico en 1965) en el efecto de variables individuales calculando $\beta_k (X_{k, 1995} - X_{k, 1965})$ para cada variable. Para esta figura y para las figuras 4.10-4.12 se utilizó una versión del modelo 5-11 que aparece en Collier y Hoeffler (2002c) con una función en deterioro del tiempo de paz.

La figura 4.7 compara de la misma manera el país marginado promedio con el país en desarrollo exitoso promedio.

La figura 4.7 fija como base las probabilidades logarítmicas estimadas de guerra civil para países de ingreso alto, y traza las probabilidades logarítmicas del país marginado promedio y el país en desarrollo exitoso promedio suponiendo que el ingreso cambia a tasas anuales especificadas.

La figura 4.6 hace lo mismo para el ingreso y período ficticios en el modelo de duración (Collier, Hoeffler y Söderbom, 2003), fijando en 1 el riesgo estimado de terminación de la guerra en los años 60.

La figura 4.9 muestra las probabilidades logarítmicas estimadas de estallido de guerra civil para las categorías especificadas en comparación con las probabilidades logarítmicas estimadas para un país sin guerra reciente.

La figura 4.11 descompone de la misma manera que la figura 5.5 la relación de las probabilidades del país típico marginado posconflicto con el país típico marginado sin conflicto.

Para producir las figuras 4.10, 4.12, 4.13 y las figuras del capítulo 5 y del capítulo 6, dividimos a los países en tres categorías: los países en guerra (señalados con w); los países en paz, definidos como países que no han estado en guerra durante los últimos diez años (p); y países

posconflicto, definidos como países que han terminado una guerra civil menos de diez años antes del año de observación (z). Con tres estados, la matriz de transición tiene nueve probabilidades de transición: la probabilidad p_{ww} de pasar de un estado de guerra a una guerra, la probabilidad p_{wz} de pasar de un estado de guerra a un estado de posconflicto, y así sucesivamente. Entonces, la matriz de transición es:

$$T = \begin{vmatrix} p_{ww} & p_{wz} & 0 \\ p_{zw} & p_{zz} & p_{zp} \\ p_{pw} & 0 & p_{pp} \end{vmatrix}$$

Por definición, dos de estas probabilidades de transición son 0: los países no pueden pasar directamente de la guerra a la paz y de la paz al posconflicto. Se calcula cada una de estas probabilidades de transición para el país típico marginado, para el país típico en desarrollo exitoso, y para países de ingreso alto. Se supuso que la probabilidad de regreso a la guerra a partir del estado de posconflicto es constante durante los diez años, aun si el modelo 4 supone que esta probabilidad disminuye constantemente en el tiempo. Para el grupo de países posconflicto, se utiliza la probabilidad calculada para el tiempo promedio desde el fin de la guerra. Se supuso que la probabilidad de transición del posconflicto a la paz es $0,1(1 - p_{zw})$ si un país no revierte a la guerra. La probabilidad de que el año de observación sea el último año del período de posconflicto es de 0,1.

Con base en estas probabilidades de transición, se calculó la distribución de estado estable en estos tres estados para cada uno de estos tres subgrupos. El recuadro en la figura 4.12 marcado "países en desarrollo exitosos en paz" indica el número de países en desarrollo exitosos en paz en equilibrio (93% de 71 países). Los recuadros marcados "conflicto activo" y "posconflicto" indican el número total de países en guerra y en el estado de posconflicto en todos los tres grupos de países. Las flechas indican el número de países en transición de un estado a otro. Estas figuras se calculan como la probabilidad de transición multiplicada por el número de países en el estado inicial. Por ejemplo, la probabilidad de que los países marginados pasen de la paz al conflicto activo se calcula en 0,022. En el estado estable calculado, 32 de los 52 países marginados están en paz, y $0,022 \cdot 32 = 0,7$ países van a la guerra cada año. Las flechas entre los recuadros de conflicto activo y posconflicto suman el número estimado de transiciones de países de todos los tres grupos.

Teniendo en cuenta las distribuciones de estado estable estimadas, se obtuvo la incidencia estimada de guerra (activa). Las figuras 5.1-5.5 y 6.1 presentan la incidencia para la base (a partir de probabilidades previstas para el país promedio en cada grupo en 1990-99) comparadas con la incidencia prevista cuando las variables fundamentales se alteren como se especifica.

FUENTES DE LOS DATOS

Diáspora

Se utilizaron datos del U.S. Bureau of the Census sobre la población nacida en el extranjero y se dividieron estas cifras por la población total del país de origen (véase <http://www.census.gov/population/>).

Predominio étnico

A partir de datos etnolingüísticos de la fuente original de los datos (URSS 1964) se calculó un indicador de predominio étnico. Esta variable asume el valor de 1 si un solo grupo etnolingüista representa entre 45 y 90% de la población total y 0 si es de otra manera. Se agradece a Tomila Lankina la traducción de la fuente original de datos.

PIB *per cápita*

Se mide el ingreso como la paridad real del poder adquisitivo-ajustado al PIB *per cápita*. El conjunto básico de datos es *Penn World Tables 5.6* (Summers y Heston, 1991). Dado que sólo existen datos para 1960-62, para obtener los datos sobre ingreso para los años 60 se utilizaron las tasas de crecimiento de la paridad real del poder adquisitivo-ajustado al PIB *per cápita* de Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial, 2002a).

Dispersión geográfica de la población

Se construyó un índice de dispersión de la población país por país. Con base en datos sobre población para celdas de 400 kilómetros cuadrados, se generó un coeficiente Gini de dispersión de la población para cada país. Un valor de 0 indica que la población está uniformemente distribuida en todo el país, y un valor de 1 indica que el total de la población está concentrado en una zona. Se dispone de datos para 1990 y 1995. Para los años anteriores a 1990, se utilizaron los datos de 1990. Se agradece a Uwe Deichman, de la Unidad de Sistemas de Información Geográfica, del Banco Mundial, por la generación de estos datos. Se utilizaron datos del Centre for International Earth Science Information Network, Columbia University, el International Food Policy Research Institute, el World Resources Institute, y Gridded Population of the World.

Duración de la paz

Esta variable mide la duración del período de paz (en meses) a partir del fin de la guerra civil anterior. Para países que nunca han sufrido una guerra civil, se mide el período de paz desde el fin de la segunda guerra mundial. En el capítulo 4 se utilizó una función de deterioro del tiempo de paz: $\exp(-\text{duración de la paz}/24)$.

Población

Mide el total de la población. La fuente de datos es *Indicadores de Desarrollo Mundial* (Banco Mundial, 2002a).

Exportaciones de productos primarios/PIB

La relación de exportaciones de productos primarios al PIB representa la abundancia de recursos naturales. Los datos sobre exportaciones de productos primarios y PIB son del Banco Mundial. Los datos sobre exportaciones y PIB se miden en dólares corrientes de los Estados Unidos.

Fraccionamiento social, etnolingüístico y religioso

Se representa el fraccionamiento social en una medida combinada de fraccionamiento étnico y religioso. El fraccionamiento étnico se mide por el índice de fraccionamiento etnolingüístico. Este índice mide la probabilidad de que dos individuos escogidos de manera aleatoria de un país dado no hablen el mismo idioma. Sólo se dispone de datos para 1960. En la literatura económica, Mauro (1995) fue el primero en usar esta medida. Utilizando datos de Barrett (1982) sobre afiliaciones religiosas, se construyó un índice análogo de fraccionamiento religioso. Con base en Barro (1997) se agregaron las diversas afiliaciones religiosas en nueve categorías: católico, protestante, musulmán, judío, hindú, budista, religiones orientales (diferentes al budismo), religiones indígenas y ninguna afiliación religiosa.

Los índices de fraccionamiento fluctúan de 0 a 100. Un valor de 0 indica que la sociedad es totalmente homogénea, mientras que un valor de 100 caracteriza a una sociedad totalmente heterogénea.

Se calculó el índice de fraccionamiento social como el producto del fraccionamiento etnolingüístico y los índices de fraccionamiento religioso más el índice de fraccionamiento etnolingüístico o religioso, cualquiera sea el más grande. Sumando cualquiera de estos índices se evita clasificar como homogéneo a un país (un valor de 0) si el país es étnicamente homogéneo pero religiosamente diverso o viceversa.

Comienzo de la guerra

Principalmente se utilizan los datos recolectados por Small y Singer (1982) y Singer y Small (1994). El comienzo de la guerra es una variable ficticia. Asume un valor de 1 si el país estaba en paz al comienzo del período y la guerra estalló durante los cinco años siguientes. Si el país permaneció en paz durante todo el período, se registra un valor de 0. Se registra un valor faltante si el país estaba en guerra al comienzo del período. Se registran 78 estallidos de guerra civil, pero no se pueden utilizar todas estas observaciones en las regresiones debido a los datos faltantes para algunas de las variables explicativas.

Apéndice 2

BIBLIOGRAFÍA SELECCIONADA DE ESTUDIOS SOBRE GUERRA CIVIL Y REBELIÓN

La literatura sobre guerra civil es extensa y se remonta por lo menos a Hobbes (1660) y Hutcheson (1755). Tullock (1974) hizo el primer aporte a la literatura económica moderna. A continuación se relaciona una serie de aportes centrales y amplias reseñas de literatura agrupadas en temas medulares. Muchas de las otras reseñas relacionadas tienen igualmente pertinencia para otros temas.

FACTORES ECONÓMICOS

Móviles económicos

Blomberg y Hess 2002; Brough y Elliott 1989, 1999; Collier 1998, 2000; Collier y Hoeffler 2002c; Collier y Sambanis 2002; de Soto 1989; Garfinkel y Skaperdas 1996; Grossman 1991, 1995; Hirshleifer 1978, 1987, 1988, 1991a,b, 1995a,b, 2001; Kuran 1989, 1995; Lichbach 1995; Mehlum, Moene y Torvik 2002; Olson 1982; Sandler 2000; Silver 1974; Skaperdas 2002; Tullock 1971, 1974.

Efectos económicos de la guerra civil

Blomberg y Hess 2002; Brogan 1951; Brown y Rosecrance 1999; Collier 1999; Murdoch y Sandler 2002a,b.

Ayuda externa y conflicto

Anderson 1990; Collier y Hoeffler 2002a,b; Grossman 1992; Prendergast 1996.

Desigualdad y conflicto

Hegre, Gissinger y Gleditsch 2003; Lichbach 1989; Muller 1985; Muller y Seligson 1987.

Escasez y abundancia de recursos

Bächler y Spillmann 1996; Buhaug y Gates 2002; Collier y Hoeffler 2002c; de Soysa 2002a,b; Hauge y Ellingsen 1998; Homer-Dixon 1991; Klare 2001; Le Billon 2001; Le Billon, Sherman y Hartwell 2002; Ross 2003.

FUNCIÓN DE LA ETNIA Y DEL NACIONALISMO

Conflicto étnico

Bates 2001; Brass 1997; Brubaker y Laitin 1998; Elbadawi y Sambanis 2002; Ellingsen 2000; Fearon y Laitin 1996; Gurr 1995; Horowitz 1985; Mason 1984; Newman 1991; Olzak y Nagel 1986; Vanhanen 1999; Varshney 2002.

Nacionalismo y etnia

Anderson 1983; Connor 1994; Deutsch 1953; Gellner 1983; Hechter 2001; Ignatieff 1993; Smith 1991.

Secesión y autodeterminación

Alesina y Spolaore 1997; Buchanan y Faith 1987; Horowitz 1991; Kaufmann 1996; Marcouiller y Young 1995; Muller y Opp 1986; Sambanis 2000; Tullock 1985.

ANATOMÍA DE LA REBELIÓN

Lógica estratégica de la rebelión y de la represión

Davenport 1999; DeNardo 1995; Gates 2002; Gottschalk 1944; Grossman 1991, 1995; Hardin 1995; Hopper 1950; Kuran 1989; Lichbach 1995; Moore 1998; Muller y Weede 1990; Neumann 1949; Odom 1992; Posen 1993; Skaperdas 2001; Wintrobe 1998.

Forma y magnitud de la violencia política

Brass 1985; Brito e Intriligator 1988, 1990; Cartwright, Delorme y Wood 1985; Deutscher 1952; Kalyvas 2001; Palmer 1954.

Raíces emocionales del conflicto

Ellwood 1905; Le Bon 1913; Petersen 2002; Riezler 1943.

Protesta social y rebelión

Arendt 1965; Davies 1962; Gurr 1970; Hibbs 1973; Huntington 1968; Johnson 1964; McAdam, Tarrow y Tilly 2000; Olson 1971, 1982; Tilly 1978; Tullock 1971, 1974.

Sociología de la revolución

Goldstone 2002; Goldstone, Gurr y Moshiri 1991; Lasswell y Kaplan 1955; Moore 1966; Skocpol 1987; Sorokin 1925.

FUNCIÓN DEL ESTADO

Debilidad del Estado e insurgencia

Bates 2001; Brough y Elliott 1989, 1999; Esty y otros 1995, 1998; Fearon y Laitin 2003; Herbst 2000; Leites y Wolf 1970; Lichbach 1984; Odom 1992; Olson 1971, 1982; Tullock 1987.

Democracia, democratización y guerra civil

Esty y otros 1998; Fearon y Laitin 2003; Hegre y otros 2001; Huntington 1968; Muller y Weede 1990; Reynal-Querol 2002b; Snyder 2000; Wood 2000.

Desarrollo y democratización

Burkhart y Lewis-Beck 1994; Dahl 1989; Huntington 1968; Lipset 1959; Muller 1995; Przeworski y otros 2000; Ross 2000; Vanhanen 1990.

Legitimidad

Schutz y Slater 1990; Zartman 1995.

Dimensiones internacionales de la guerra civil

Betts 1994; Brown 1996; Carment y James 1997; Lake y Rothschild 1998; Midlarsky 2000; Regan 2000, 2002.

NEGOCIACIÓN Y DESARROLLO DE LA PAZ

Azam 1995; Doyle y Sambanis 2000; Doyle, Johnstone y Orr 1997; Fearon 2001; Licklider 1993, 1995; Mason y Fett 1996; Paris 1997; Stedman, Rothschild y Cousens 2002; Walter 2002; Zartman 1985.

BIBLIOGRAFÍA

La palabra *multicopiado* se utiliza para designar los documentos reproducidos de forma extraoficial, que generalmente no se encuentran en las bibliotecas.

- Alesina, A. y E. Spolaore. 1997. "On the Number and Size of Nations." *Quarterly Journal of Economics* 112(4):1027–56.
- Anderson, B. 1983. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Anderson, M. B. 1990. *Do No Harm. How Aid Can Support Peace—Or War*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Arendt, H. 1965. *On Revolution*. Nueva York: Penguin.
- Azam, J. P. 1995. "How to Pay for Peace." *Public Choice* 83(1/2):173–84.
- Bächler, G. y K. R. Spillmann, eds. 1996. *Environmental Degradation as a Cause of War—Kriegsursache Umweltzerstörung*. Chur, Suiza: Ruediger.
- Bates, R. H. 2001. *Prosperity and Violence. The Political Economy of Development*. Nueva York y Londres: Norton.
- Betts, R. K. 1994. "The Delusions of Partial Intervention." *Foreign Affairs* 73(6): 20–33.
- Blomberg, B. y G. Hess. 2002. "The Temporal Links between Conflict and Economic Activity." *Journal of Conflict Resolution* 46(1):74–90.
- Brass, P. 1985. *Ethnic Groups and the State*. Londres: Croom-Helm Brown.
- _____. 1997. *Theft of an Idol*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Brito, D. L. y M. D. Intriligator. 1988. "A Predator-Prey Model of Guerrilla Warfare." *Synthese* 6(2): 235–44.
- _____. 1990. "An Economic Model of Guerilla Warfare." *International Interactions* 15(3/4): 319–29.
- Brogan, D. W. 1951. *The Price of Revolution*. Londres: Hamish Hamilton.
- Brough, W. T. y V. L. Elliott. 1989. "The Economics of Insurgency." Ponencia presentada ante la Reunión Anual de la Public Choice Society, marzo 17–19, Agencia para el Desarrollo Internacional, Washington, D.C. Multicopiado.
- _____. 1999. "The Economics of Insurgency." En Mwangi S. Kimenyi y John Mukum Mbaku, eds., *Institutions and Collective Choice in Developing Countries: Applications of the Theory of Public Choice*. Burlington, Vt.: Ashgate.
- Brown, M. 1996. *International Dimensional of Internal Conflict*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Brown, M. E. y R. Rosecrance, eds. 1999. *The Costs of Conflict*. Boulder, Colo.: Rowman & Littlefield.
- Brubaker, R. y D. D. Laitin. 1998. "Ethnic and Nationalist Violence." *Annual Review of Sociology* 24: 243–52.

- Buchanan, James M. y Roger Faith. 1987. "Secession and the Limits of Taxation." *American Economic Review* 77(5): 1023–31.
- Buhaug, H. y S. Gates. 2002. "The Geography of Civil War." *Journal of Peace Research* 39(4): 417–33.
- Burkhart, R. E. y M. S. Lewis-Beck. 1994. "Comparative Democracy: The Economic Development Thesis." *American Political Science Review* 88(4): 903–10.
- Carment, D. y P. James, eds. 1997. *Wars in the Midst of Peace*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.
- Cartwright, P. A., C. D. Delorme, Jr. y N. J. Wood. 1985. "The By-Product Theory of Revolution: Some Empirical Evidence." *Public Choice* 46(3): 265–74.
- Collier, P. 1998. "On Economic Causes of Civil War." *Oxford Economic Papers* 50(4): 563–73.
- _____. 1999. "On the Economic Consequences of Civil War." *Oxford Economic Papers* 51: 168–83.
- _____. 2000. "Rebellion as a Quasi-Criminal Activity." *Journal of Conflict Resolution* 44(6): 839–53.
- Collier, P. y A. Hoeffler. 2002a. "Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies." Documento de trabajo sobre Investigaciones de Política No. 2902. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 2002b. "Aid, Policy, and Peace: Reducing the Risks of Civil Conflict." *Defence and Peace Economics* 13(6): 435–50.
- _____. 2002c. "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.csaee.ox.ac.uk>.
- Collier, P. y N. Sambanis. 2002. "Understanding Civil War: A New Agenda." *Journal of Conflict Resolution* 46(1): 3–12.
- Connor, W. 1994. *Ethno-nationalism: The Quest for Understanding*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Dahl, R. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, Conn. y Londres: Yale University Press.
- Davenport, C. 1999. "Human Rights and the Democratic Proposition." *Journal of Conflict Resolution* 43(1): 92–116.
- Davies, J. C. 1962. "Toward a Theory of Revolution." *American Sociological Review* 27(1): 5–19.
- DeNardo, J. 1985. *Power in Numbers: The Political Strategy of Protest and Rebellion*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- de Soto, H. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Traducido por June Abbot. Nueva York: Harper and Row.

- de Soysa, I. 2002a. "Ecoviolence: Shrinking Pie or Honey Pot?" *Global Environmental Politics* 2(4): 1–27.
- . 2002b. "Paradise Is a Bazaar? Greed, Creed, and Governance in Civil War, 1989–99." *Journal of Peace Research* 39(4): 395–416.
- Deutsch, K. W. 1953. *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*. Cambridge, Mass. y Nueva York: Technology Press of the Massachusetts Institute of Technology y Wiley.
- Deutscher, I. 1952. "The French Revolution and the Russian Revolution: Some Suggestive Analogies." *World Politics* 4: 369–81.
- Doyle, M. W. y N. Sambanis. 2000. "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis." *American Political Science Review* 94(4): 779–801.
- Doyle M. W., I. Johnstone y R. O. Orr, eds. 1997. *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Elbadawi, I. y N. Sambanis. 2002. "How Much Civil War Will We See? Explaining the Prevalence of Civil War." *Journal of Conflict Resolution* 46(3): 307–34.
- Ellingsen, T. 2000. "Colorful Community or Ethnic Witches' Brew? Multiethnicity and Domestic Conflict during and after the Cold War." *Journal of Conflict Resolution* 44(2): 228–49.
- Ellwood, C. A. 1905. "A Psychological Theory of Revolutions." *American Journal of Sociology* 11: 49–59.
- Esty, D. C., J. Goldstone, T. R. Gurr, P. T. Surko y A. N. Unger. 1995. "Working Papers: State Failure Task Force Report." Science Applications International Corporation, McLean, Va.
- Esty, D. C., J. A. Goldstone, T. R. Gurr, B. Harff, M. Levy, G. D. Dabelko, P. T. Surko y A. N. Unger. 1998. *State Failure Task Force Report: Phase II Findings*. McLean, Va.: Science Applications International Corporation.
- Fearon, J. D. 2001. "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?" Ponencia preparada para la Conferencia del Banco Mundial sobre Duración de la Guerra Civil y Construcción de la Paz Posconflicto, mayo 18–20, Irvine, Calif.
- Fearon, J. D. y D. D. Laitin. 1996. "Explaining Interethnic Cooperation." *American Political Science Review* 90(4): 715–35.
- . 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *American Political Science Review* 97(1): 75–90.
- Garfinkel, M. R. y S. Skaperdas, eds. 1996. *The Political Economy of Conflict and Appropriation*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Gates, S. 2002. "Recruitment and Allegiance: The Microfoundations of Rebellion." *Journal of Conflict Resolution* 46(1): 111–30.
- Gellner, E. 1983. *Nations and Nationalism*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

- Goldstone, J. A., ed. 2002. *Revolutions: Theoretical, Comparative, and Historical Studies*, 3a. ed. Fort Worth, Tex.: Harcourt Brace College Publishers.
- Goldstone, J. A., T. R. Gurr y F. Moshiri. 1991. *Revolutions in the Late 20th Century*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Gottschalk, L. 1944. "Causes of Revolution." *American Journal of Sociology* 50: 1–8.
- Grossman, H. I. 1991. "A General Equilibrium Model of Insurrections." *American Economic Review* 81(4): 912–921.
- _____. 1992. "Foreign Aid and Insurrection." *Defence Economics* 3(4):275–88.
- _____. 1995. "Insurrections". En K. Hartley y T. Sandler, eds., *Handbook of Defense Economics*, vol. 1. Amsterdam: Elsevier Science BV.
- Gurr, T. R. 1970. *Why Men Rebel*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- _____. 1995. *Minorities at Risk: A Global View of Ethno-political Conflicts*. Washington, D.C.: United States Institute for Peace.
- Hardin, R. 1995. *One for All: The Logic of Group Conflict*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hauge, W. y T. Ellingsen. 1998. "Beyond Environmental Scarcity: Causal Pathways to Conflict." *Journal of Peace Research* 35(3):299–317.
- Hechter, M. 2001. *Containing Nationalism*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Hegre, H., R. Gissinger y N. P. Gleditsch. 2003. "Globalization and Internal Conflict." En G. Schneider, K. Barbieri y N. P. Gleditsch, eds., *Globalization and Conflict*. Boulder, Colo.: Rowman & Littlefield.
- Hegre, H., T. Ellingsen, S. Gates y N. P. Gleditsch. 2001. "Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816–1992." *American Political Science Review* 95(1):33–48.
- Herbst, J. 2000. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hibbs, D. 1973. *Mass Political Violence: A Cross-National Causal Analysis*. Nueva York: Wiley.
- Hirshleifer, J. 1978. "Competition, Cooperation, and Conflict in Economics and Biology." *American Economic Review* 68(2): 238–45.
- _____. 1987. *Economic Behavior in Adversity*. Chicago: University of Chicago Press.
- _____. 1988. "The Analytics of Continuing Conflict." *Synthese* 76(2): 201–33.
- _____. 1991a. "The Paradox of Power." *Economics and Politics* 3(3): 177–200.
- _____. 1991b. "The Technology of Conflict." *American Economic Review Papers and Proceedings* 81(2): 130–134.
- _____. 1995a. "Anarchy and Its Breakdown." *Journal of Political Economy* 103(1): 26–52.
- _____. 1995b. "Theorizing about Conflict". En K. Hartley y T. Sandler, eds., *The Handbook of Defense Economics*. Amsterdam: Elsevier Science BV.

- _____. 2001. *The Dark Side of the Force. Economic Foundations of Conflict Theory*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Hobbes, T. 1660. *Leviathan or the Matter, Forme, and Power of a Commonwealth, Ecclesiastical and Civil*. Reimpresión 1991. Serie Cambridge de textos sobre la Historia del Pensamiento Político. Richard Tuck, ed. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Homer-Dixon, T. F. 1991. "On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict." *International Security* 19(1): 5–40.
- Hopper, R. D. 1950. "The Revolutionary Process." *Social Forces* 28: 270–79.
- Horowitz, D. L. 1985. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, Calif.: University of California Press.
- _____. 1991. "Self-Determination: Politics, Philosophy, and Law." *Nomos* 39: 421–63.
- Huntington, S. P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Hutcheson, Frances. 1755. *A System of Moral Philosophy*. Reimpresión 1968. Nueva York: Augustus M. Kelley.
- Ignatieff, M. 1993. *Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism*. Nueva York: Farrar, Straus y Giroux.
- Johnson, C. 1964. *Revolution and the Social System*. Stanford, Calif.: Hoover Institution on War, Revolution, and Peace.
- Kalyvas, S. 2001. "The Logic of Violence in Civil War: Theory and Preliminary Empirical Results." University of Chicago, Chicago. Multicopiado.
- Kaufmann, C. 1996. "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars." *International Security* 20(4): 136–75.
- Klare, M. 2001. *Natural Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. Nueva York: Metropolitan Books.
- Kuran, T. 1989. "Sparks and Prairie Fires: A Theory of Unanticipated Political Revolution." *Public Choice* 61(1): 41–74.
- _____. 1995. *Private Truths, Public Lies: The Social Consequences of Preference Falsification*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lake, D. A. y D. Rothschild, eds. 1998. *The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion, and Escalation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lasswell, H. y A. Kaplan. 1955. *Power and Society*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Le Billon, P. 2001. "The Political Ecology of War: Natural Resources and Armed Conflicts." *Political Geography* 20(5): 561–84.
- Le Billon, P., J. Sherman y M. Hartwell. 2002. "Controlling Resource Flows to Civil Wars: A Review and Analysis of Current Policies and Legal Instruments." Documento de antecedentes para la Conferencia sobre Políticas y prácticas para regular los flujos de re-

- cursos a los conflictos armados, mayo 20–24, Bellagio Study and Conference Center, Bellagio, Italia. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.ipacademy.org>.
- Le Bon, G. 1913. *The Psychology of Revolution*. Nueva York: Putnam.
- Leites, N. y C. Wolf, Jr. 1970. *Rebellion and Authority: An Analytic Essay on Insurgent Conflicts*. Chicago: Markham.
- Lichbach, M. I. 1984. "An Economic Theory of Governability: Choosing Policy and Optimizing Performance." *Public Choice* 44(2): 307–37.
- _____. 1989. "An Evaluation of Does Economic-Inequality Breed Political-Conflict Studies." *World Politics* 41(4): 431–70.
- _____. 1995. *The Rebel's Dilemma. Economics, Cognition, and Society Series*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Licklider, R. 1993. *Stopping the Killing*. Nueva York: Nueva York University Press.
- _____. 1995. "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945–1993." *American Political Science Review* 89(3): 681–90.
- Lipset, S. M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53(1): 69–106.
- Marcouiller, D. y L. Young. 1995. "The Black Hole of Graft: The Predatory State and the Informal Economy." *American Economic Review* 85(3): 630–46.
- Mason, T. D., 1984. "Individual Participation in Collective Racial Violence: A Rational Choice Synthesis." *American Political Science Review* 78(4): 1040–56.
- Mason, T. D. y P. J. Fett. 1996. "How Civil Wars End: A Rational Choice Approach." *Journal of Conflict Resolution* 40(4): 546–68.
- McAdam, D., S. Tarrow y C. Tilly. 2000. *Dynamics of Contention*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Mehlum, H., K. O. Moene y R. Torvik. 2002. "Plunder & Protection Inc." *Journal of Peace Research* 39(4): 447–59.
- Midlarsky, M. I. 2000. "Identity and International Conflict". En M. I. Midlarsky, ed., *Handbook of War Studies II*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Moore, B., Jr. 1966. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Moore, W. H. 1998. "Repression and Dissents: Substitution, Context, and Timing." *American Journal of Political Science* 42(3): 851–73.
- Muller, E. N. 1985. "Income Inequality, Regime Repressiveness, and Political Violence." *American Sociological Review* 50(1): 47–61.
- _____. 1995. "Economic Determinants of Democracy." *American Sociological Review* 60(6): 966–82.
- Muller, E. N. y K.-D. Opp. 1986. "Rational Choice and Rebellious Collective Action." *American Political Science Review* 80(2):471–87.

- Muller, E. N. y M. A. Seligson. 1987. "Inequality and Insurgency". *American Political Science Review* 81(2): 425-51.
- Muller, E. N. y E. Weede. 1990. "Cross-National Variation in Political Violence: A Rational Action Approach." *Journal of Conflict Resolution* 34(4): 624-51.
- Murdoch, J. y Sandler T. 2002a. "Civil Wars and Economic Growth: A Regional Comparison." *Defense and Peace Economics* 13(6): 451-64.
- _____. 2002b. "Economic Growth, Civil Wars, and Spatial Spillovers." *Journal of Conflict Resolution* 46(1): 91-110.
- Neumann, S. 1949. "The Structure and Strategy of Revolutions: 1848 and 1948." *Journal of Politics* 11: 532-44.
- _____. 1991. "Does Modernization Breed Ethnic Conflict?" *World Politics* 43(3): 451-78.
- Odom, W. E. 1992. *On Internal War: American and Soviet Approaches to Third World Clients and Insurgents*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Olson, M. 1971. *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- _____. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Olzak, S. y J. Nagel, eds. 1986. *Competitive Ethnic Relations*. Nueva York: Academic Press.
- Palmer, R. R. 1954. "The World Revolution in the West." *Political Science Quarterly* 69(1): 1-14.
- Paris, R. 1997. "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism." *International Security* 22 (otoño): 54-89.
- Petersen, R. D. 2002. *Understanding Ethnic Violence: Fear, Hatred, and Resentment in 20th-Century Eastern Europe*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Posen, B. 1993. "The Security Dilemma and Ethnic Conflict." En Michael Brown, ed., *Ethnic Conflict and International Security*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Prendergast, J. 1996. *Frontline Diplomacy: Humanitarian Aid and Conflict in Africa*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Przeworski, A., M. E. Álvarez, J. A. Cheibub y F. Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Regan, P. M. 2000. *Civil Wars and Foreign Powers*. Ann Arbor, Mich.: Michigan University Press.
- _____. 2002. "Third-Party Intervention and the Duration of Intrastate Conflicts." *Journal of Conflict Resolution* 46(1): 55-73.
- Reynal-Querol, M. 2002a. "Ethnicity, Political Systems, and Civil War." *Journal of Conflict Resolution* 46(1): 29-54.
- _____. 2002b. "Political Systems, Stability, and Civil Wars." *Defence and Peace Economics* 13(6): 465-83.

- Riezler, K. 1943. "On the Psychology of Modern Revolutions." *Social Research* 10: 320–36.
- Ross, M. L. 2000. "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics* 53(abril): 325–61.
- _____. 2003. "The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make You Poor." En I. Bannon y P. Collier, eds., *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Sambanis, N. 2000. "Partition as a Solution to Ethnic War." *World Politics* 52(4): 437–83.
- Sandler, T. 2000. "Economic Analysis of Conflict." *Journal of Conflict Resolution* 44(6): 723–29.
- Schutz, B. M. y R. O. Slater. 1990. *Revolutionary Change in the Third World*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Silver, M. 1974. "Political Revolutions and Repression: An Economic Approach." *Public Choice* 14(1): 63–71.
- Skaperdas, S. 2001. "An Economic Approach to Analyzing Civil Wars." Ponencia presentada en la Conferencia del Banco Mundial sobre Guerras Civiles y Transiciones Posguerra, mayo 18–20, University of California en Irvine.
- _____. 2002. "Warlord Competition." *Journal of Peace Research* 39(4):435–46.
- Skocpol, T. 1987. *States and Social Revolutions: A Comparative Study of France, Russia, and China*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Smith, A. D. 1991. *National Identity*. Reno, Nev.: University of Nevada Press.
- Snyder, J. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. Nueva York: Norton.
- Sorokin, P. 1925. *The Sociology of Revolution*. Nueva York: Lippincott.
- Stedman, S. J., D. Rothschild y E. N. Cousens, eds. 2002. *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Tilly, C. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Tullock, G. 1971. "The Paradox of Revolution." *Public Choice* 11:89–99.
- _____. 1974. *The Social Dilemma: The Economics of War and Peace*. Blacksburg, Va.: Public Choice Center.
- _____. 1985. "A New Proposal for Decentralizing Government Activity." En H. Milde y H. G. Monissen, eds., *Rationale Wirtschaftspolitik in Komplexen Gesellschaften*. Stuttgart, Alemania: Verlag W. Kohlhammer.
- _____. 1987. *Autocracy*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Vanhanen, T. 1990. *The Process of Democratization. A Comparative Study of 147 States, 1980–88*. Nueva York: Crane Russak.
- _____. 1999. "Domestic Ethnic Conflict and Ethnic Nepotism: A Comparative Analysis." *Journal of Peace Research* 36(1): 55–73.
- Varshney, A. 2002. *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

- Walter, B. F. 2002. *Committing to Peace*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wintrobe, R. 1998. *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Wood, E. J. 2000. *Forging Democracy from Below: Insurgent Traditions in South Africa and El Salvador*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Zartman, W. I. 1985. *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- _____, ed. 1995. *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

La palabra *multicopiado* se utiliza para designar los documentos reproducidos de forma extraoficial, que generalmente no se encuentran en las bibliotecas.

- Acemoglu, D., S. Johnson y J. A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review* 91(5):1369–1401.
- Acnur (Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2002. "Refugees by Numbers." Disponible en la dirección electrónica: <http://www.unhrc.ch/>.
- Andre, C. y J. P. Platteau. 1998. "Land Relations under Unbearable Stress: Rwanda Caught in the Malthusian Trap." *Journal of Economic Behavior and Organization* 34(1):1–47.
- Asia Watch. 1991. *Afghanistan: The Forgotten War*. Nueva York: Human Rights Watch.
- Azam, J.-P. y A. Hoeffler. 2002. "Violence against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?" *Journal of Peace Research* 39(4):461–85.
- Balch-Lindsay, D. y A. J. Enterline. 2000. "Killing Time: The World Politics of Civil War Duration, 1820–1992." *International Studies Quarterly* 44(4): 615–42.
- Banco Mundial. 1997. *Confronting Aids: Public Priorities in a Global Epidemic*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- _____. 2002a. *World Development Indicators*. Washington, D.C.
- _____. 2002b. *Banco Mundial Work in Low-Income Countries under Stress: A Task Force Report*. Washington, D.C. Disponible en la dirección electrónica: <http://www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf>.
- Barrett, D. B., ed. 1982. *World Christian Encyclopedia*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Barro, R. J., ed. 1997. *Determinants of Economic Growth*. Cambridge, Mass. y Londres: MIT Press.
- Bell, Stewart. 2000. "Canadian Financed Terror Bombs, Sri Lankans Say." *National Post*.
- Bennett, D. S. y A. Stam. 1996. "The Duration of Interstate Wars, 1816–1985." *American Political Science Review* 90(2): 239–57.
- Bigombe, B., P. Collier y N. Sambanis. 2000. "Policies for Building Post-Conflict Peace." *Journal of African Economies* 9(3): 322–47.

- Boyce, J. K. 2002. *Investing in Peace: Aid and Conditionality after Civil Wars*. International Institute for Strategic Studies, Documento Adelphi No. 351. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Brass, P. 1997. *Theft of an Idol*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Bray, J. 2003. "Attracting Reputable Companies to Risky Environments: Petroleum and Mining Companies." En I. Bannon y P. Collier, eds., *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Brown, M. E. y R. Rosecrance, eds. 1999. *The Costs of Conflict*. Boulder, Colo.: Rowman & Littlefield.
- Brück, T. 2001. "Mozambique: The Economic Effects of the War." En F. Stewart, V. Fitzgerald y Asociados, eds., *War and Underdevelopment*, vol. 2. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Buhaug, H. y S. Gates. 2002. "The Geography of Civil War." *Journal of Peace Research* 39(4): 417-33.
- Buhaug, H., S. Gates y P. Lujala. 2002. "Lootable Natural Resources and the Duration of Armed Civil Conflict, 1946-2001." Ponencia presentada en la Reunión anual de Peace Science Society (International), noviembre 1-3, Tucson, Ariz.
- Cairns, Edmund. 1997. *A Safer Future: Reducing the Human Cost of War*. Oxford, Reino Unido: Oxfam Publications.
- Canning, D. 1998. "A Database of World Stocks of Infrastructure, 1950-95." *World Bank Economic Review* 12(3): 529-47.
- Carballo, M. y S. Solby. 2001. "HIV/AIDS, Conflict and Reconstruction in Sub-Saharan Africa." Ponencia presentada en la Conferencia sobre prevención y manejo del VIH/sida en sociedades posconflicto: lecciones de género del África Subsahariana, marzo 26-28, Durban, Sur África.
- Casavant L. y C. Collin. 2001. "Illegal Drug and Crime: A Complex Relationship." Documento preparado para el Comité Especial sobre Drogas Ilícitas, del Senado de los Estados Unidos.
- Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. 2001. Datos presentados en el taller sobre "Cerrar las brechas del conocimiento: Una agenda de investigación sobre el impacto del conflicto armado en los niños", julio 2-4, Florencia, Italia.
- Chadhury, N. y J. S. Hammer. 2002. "Ghost Doctors: Absenteeism in Bangladesh Health Facilities." Grupo de Investigaciones para el Desarrollo, Banco Mundial, Washington, D.C. Multicopiado.
- Colletta, Nat J. y Michelle L. Cullen. 2000. *Violent Conflict and the Transformation of Social Capital*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Collier, P. 1994. "Demobilization and Insecurity: A Study in the Economics of the Transition from War to Peace." *Journal of International Development* 6.
- _____. 1999. "On the Economic Consequences of Civil War." *Oxford Economic Papers* 51:168-83.

- _____. 2001. "Ethnic Diversity: An Economic Analysis." *Economic Policy* 32(2):129–66.
- Collier, P. y J. Dehn. 2001. "Aid, Shocks and Growth." Documento de Trabajo sobre Investigación en Políticas No. 2688. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Collier, P. y D. Dollar. 2002. "Aid Allocation and Poverty Reduction." *European Economic Review* 46(8):1475–1500.
- Collier, P. y A. Hoeffler. 2002a. "Aid, Policy, and Growth in Post-Conflict Societies." Documento de Trabajo sobre Investigación en Políticas No. 2902. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 2002b. "Aid, Policy and Peace: Reducing the Risks of Civil Conflict." *Defence and Peace Economics* 13(6): 435–50.
- _____. 2002c. "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>.
- _____. 2002d. "Military Expenditure: Threats, Aid, and Arms Races." Documento de Trabajo sobre Investigación en Políticas No. 2927. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 2002e. "On the Incidence of Civil War in Africa." *Journal of Conflict Resolution* 46(1):13–28.
- _____. 2003. "The Political Economy of Secession." Centre for the Study of African Economies, Oxford, U.K. Multicopiado. Disponible en la dirección electrónica: <http://users.ox.ac.uk/~ball0144>.
- Collier, P., A. Hoeffler y C. Pattillo. 2002. "Africa's Exodus: Capital Flight and the Brain Drain as Portfolio Decisions." Banco Mundial, Washington, D.C. Multicopiado.
- Collier, P., A. Hoeffler y M. Söderbom. 2003. "On the Duration of Civil War." Centre for the Study of African Economies, Oxford, Reino Unido. Multicopiado. Disponible en la dirección electrónica: <http://users.ox.ac.uk/~ball0144>.
- Cortright, D. y G. A. López 2002. *Sanctions and the Search for Security: Challenges to UN Action, a Project of the International Peace Academy*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Crossin, C. G. Hayman y S. Taylor. 2003. "Where Did It Come From? Commodity Tracking Systems." En I. Bannon y P. Collier, eds., *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Davies, V. A. B. y A. Fofana. 2002. "Diamonds, Crime and Civil War in Sierra Leone." Ponencia preparada para el proyecto de estudio de caso del Banco Mundial y Yale University "La economía política de las guerras civiles". Multicopiado.
- Departamento de Justicia y Estadística de los Estados Unidos. 2002. "Drugs and Crime Facts." Disponible en la dirección electrónica: <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/spectps.htm>.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. 1999. "Arms and Conflict in Africa." Disponible en la dirección electrónica: http://www.state.gov/www/global/arms/reports/arms_conflict.html.
- DeRouen, K., Jr. 2003. "A Competing Risks Model of Civil War Duration and Outcome: Implications for Rebel Decision Making." Ponencia presentada ante la Conferencia

- Gilman/Curiel sobre Nuevas Direcciones de las Relaciones Internacionales, febrero, Yale University.
- Doyle, M. W. y N. Sambanis. 2000. "International Peace Building: A Theoretical and Quantitative Analysis." *American Political Science Review* 94(4): 779–801.
- _____. 2003. "Alternative Measures and Estimates of Peace Building Success." Yale University, Departamento de Ciencias Políticas, New Haven, Conn. Multicopiado.
- Economist, The*. 2001. "Hitting the Tigers in their Pockets." Marzo 10.
- Elbadawi, I. y N. Sambanis. 2000. "External Interventions and the Duration of Civil Wars." Ponencia presentada ante la Conferencia DECRG del Banco Mundial sobre la economía y la política de los conflictos civiles, marzo, Princeton University, Princeton, N.J.
- _____. 2002. "How Much Civil War Will We See? Explaining the Prevalence of Civil War." *Journal of Conflict Resolution* 46(3): 307–34.
- Elbadawi, I., A. A. Ali y A. Al Battahani. 2002. "On the Causes, Consequences and Resolution of the Civil War in Sudan." Multicopiado.
- Elbe, S. 2002. "HIV/AIDS and the Changing Landscape of War in Africa." *International Security* 27(2): 159–77.
- Esman, M. J. y R. J. Herring, eds. 2001. *Carrots, Sticks and Ethnic Conflict: Rethinking Development Assistance*. Ann Arbor, Mich.: University of Michigan Press.
- Esty, D. C., J. A. Goldstone, T. R. Gurr, B. Harff, M. Levy, G. D. Dabelko, P. T. Surko y A. N. Unger. 1998. *State Failure Task Force Report: Phase II Findings*. McLean, Va.: Science Applications International Corporation.
- Farah, Douglas. 2002. "Al Qaeda Cash Tied to Diamond Trade." *Washington Post*, noviembre 1. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A27281-2001Nov1.html>.
- Fearon, J. D. 2002. "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?" Stanford University, Palo Alto, Calif. Multicopiado. Disponible en la dirección electrónica: http://econ.worldbank.org/files/18171_Fearon Dur3. pdf.
- Fearon, J. D. y D. Laitin. 1996. "Explaining Interethnic Cooperation." *American Political Science Review* 90(4): 715–35.
- _____. 2003. "Ethnicity, Insurgency, and Civil War." *American Political Science Review* 97(1): 75–90.
- Figes, O. 1996. *A People's Tragedy: The Russian Revolution 1891–1924*. Londres: Pimlico.
- Gates, S. 2002. "Recruitment and Allegiance: The Microfoundations of Rebellion." *Journal of Conflict Resolution* 46(1): 111–30.
- Gates, S., H. Hegre, M. P. Jones y H. Strand. 2003. "Institutional Inconsistency and Political Instability: Persistence and Change in Political Systems Revisited, 1800–1998." International Peace Research Institute, Oslo, Noruega. Multicopiado.
- Ghobarah, H. A., P. Huth y B. Russett. 2003. "Civil Wars Kill and Maim People—Long after Shooting Stops." *American Political Science Review* 97(2).

- Gleditsch, N. P. 1998. "Armed Conflict and the Environment: A Critique of the Literature." *Journal of Peace Research* 35(3): 381–400.
- Gleditsch, N. P., O. Bjerkholt, Å. Cappelen, R. P. Smith y J. P. Dunne. 1996. *The Peace Dividend*. Amsterdam: Elsevier.
- Gleditsch, N. P., P. Wallensteen, M. Eriksson, M. Sollenberg y H. Strand. 2002. "Armed Conflict 1946–2001: A New Dataset." *Journal of Peace Research* 39(5): 615–37.
- Global Witness. 2002. *The Logs of War. The Timber Trade and Armed Conflict*. Report No. 379. Fafo Institute for Applied Social Science, Oslo, Noruega. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.fafo.no/pub/rapp/379/379.pdf>.
- Goldstein, P. 1985. "The Drug/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework." *Journal of Drug Issues* 39: 143–74. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.lindesmith.org/library/tlcgolds.html>.
- Graduate Institute of International Studies. 2001. *Small Arms Survey 2001. Profiling the Problem*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.smallarmssurvey.org/Yearbook2001.html>.
- Grossman, H. I. 1991. "A General Equilibrium Model of Insurrections." *American Economic Review* 81(4): 912–21.
- _____. 1992. "Foreign Aid and Insurrection." *Defense Economics* 3(4): 275–88.
- _____. 1995. "Insurrections." En K. Hartley y T. Sandler, eds., *Handbook of Defense Economics*, vol. 1. Nueva York: Elsevier Science.
- _____. 1999. "Kleptocracy and Revolutions." *Oxford Economic Papers* 51(2): 267–83.
- Guha-Sapir, D. y Emanuela Forcella. 2001. "The Reproductive Health Needs of Refugees: Evidence from Three Camps in Ethiopia." Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Bruselas. Multicopiado.
- Guha-Sapir, D. y W. G. Van Panhuis. 2002. "Mortality Risks in Recent Civil Conflicts: A Comparative Analysis." Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Bruselas. Multicopiado.
- Guillaumont, P. y S. G. Jeanneney. 2003. "Dampening Price Shocks." En I. Bannon y P. Collier, eds., *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gurr, T. R. 1974. "Persistence and Change in Political Systems, 1800–1971." *American Political Science Review* 68(4): 1482–1504.
- _____. 2000. *Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.
- Gurr, Ted Robert, Monty G. Marshall y Deepa Khosla. 2001. *Peace and Conflict 2001: A Global Survey of Armed Conflicts, Self-Determination Movements and Democracy*. College Park, Md.: Center for International Development and Conflict Management.
- Hammer, J. S. 1993. "The Economics of Malaria Control." *World Bank Research Observer* 8(1):1–22.

- Hardin, R. 1995. *One for All: The Logic of Group Conflict*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Harvey, C. 1992. "Botswana: Is the Economic Miracle Over?" *Journal of African Economies* 1(3): 335–68.
- Hechter, M. 2001. *Containing Nationalism*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Hegre, H. 2003. "Disentangling Democracy and Development as Determinants of Armed Conflict." Ponencia presentada en la Reunión anual de la International Studies Association, febrero 27, Portland, Oreg. Disponible en la dirección electrónica: http://econ.worldbank.org/files/24637_ddcwwb.PDF.
- Hegre, H., T. Ellingsen, S. Gates y N. P. Gleditsch. 2001. "Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change and Civil War, 1816–1992." *American Political Science Review* 95(1): 33–48.
- Heston, A., R. Summers y B. Aten, 2002. *Penn World Table Version 6.1*. Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania. Disponible en la dirección electrónica: <http://pwt.econ.upenn.edu/>.
- Hiltermann, Joost. 2002. "Incorporating Human Rights in the Study of Civil Wars." Georgetown University, Washington, D.C. Multicopiado.
- Hirsch, J. L. 2001. *Sierra Leone: Diamonds and the Struggle for Democracy*. Serie de documentos esporádicos del International Peace Academy. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Hirshleifer, J. 2001. *The Dark Side of the Force. Economic Foundations of Conflict Theory*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Hoeffler, A. y M. Reynal-Querol. 2003. "Measuring the Cost of Conflict." Oxford University, Oxford, Reino Unido. Multicopiado. Disponible en la dirección electrónica: <http://users.ox.ac.uk/~ball0144>.
- Holt, K. 2003. "Once They Were Girls. Now They Are Slaves." *The Observer*, febrero 2, p. 23.
- Homer-Dixon, T. F. 1991. "On the Threshold: Environmental Changes as Causes of Acute Conflict." *International Security* 19(1): 5–40.
- Horowitz, D. L. 1991. "Self-Determination: Politics, Philosophy and Law." *Nomos* 39: 421–63.
- _____. 1998. "Structure and Strategy in Ethnic Conflict." Ponencia presentada en la Reunión anual del Banco Mundial sobre economía del desarrollo, abril 20–21, Banco Mundial, Washington, D.C.
- ICBL (Campaña Internacional para Prohibir las Minas Terrestres). 2002. *Landmine Monitor Report 2002: Toward a Mine Free World*. Nueva York: Human Rights Watch. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.icbl.org>.
- Keely, C. B., H. E. Reed y R. J. Waldman. 2000. "Understanding Mortality Patterns in Complex Humanitarian Emergencies." En H. E. Reed y C. B. Keely, eds., *Forced Migration and Mortality*. Washington, D.C.: The National Academies Press. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.nap.edu/openbook/0309073340/html/1.html>.

- Kingma, K. 2002. "Improving External Support to Reintegration of Ex-Combatants into Civilian Life." Bonn International Center for Conversion, Bonn, Alemania. Multicopiado.
- Klare, M. 2001. *Natural Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. Nueva York: Metropolitan Books.
- Knight, M., N. Loayza y D. Villanueva. 1996. "The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth." *IMF Staff Papers* 43(1): 1-37.
- Le Billon, P. 2003. "Getting It Done: Instruments of Enforcement." En I. Bannon y P. Collier, eds., *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Leith, C. J. 2002. "Why Botswana Prospered." University of Western Ontario, Londres, Ontario, Canadá. Multicopiado.
- Licklider, R. 1993. *Stopping the Killing*. Nueva York: New York University Press.
- _____. 1995. "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993." *American Political Science Review* 89(3).
- Lijphart, A. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Lipset, S. M. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review* 53(1): 69-106.
- Lunde, L. y P. Swanson. 2003. "Who Gets the Money? Reporting Resource Revenues." En I. Bannon y P. Collier, eds., *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Machel, G. 2002. "Conflict Fuels HIV/AIDS Crisis." Disponible en la dirección electrónica: http://www.IPsnews.net/hiv aids/section1_2.shtml.
- Matovu, J. M. y F. Stewart. 2001. "Uganda: The Social and Economic Costs of Conflict." En F. Stewart, V. Fitzgerald y Asociados. *War and Underdevelopment*, vol. 2. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Mauro, P. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110(3): 681-712.
- McDonald, L. 2002. "The International Operational Response to the Psychological Wounds of War: Understanding and Improving Psychosocial Interventions." Documento de trabajo No. 7. Feinstein International Famine Center, Tufts University.
- Mearsheimer, J. J. 1990. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War." *International Security* 15(1): 5-56.
- Mollica, R. F., K. McInnes, N. Sarajlić, J. Lavelle, I. Sarajlić y M. P. Massagli. 1999. "Disability Associated with Psychiatric Comorbidity and Health Status in Bosnian Refugees Living in Croatia." *Journal of the American Medical Association* 281(5): 433-39.
- Montalvo, José G. y M. Reynal-Querol. 2002. "Fighting against Malaria: Prevent Wars while Waiting for the Miraculous Vaccine." Documento de trabajo. University of Pompeu Fabra, Barcelona, España. Multicopiado.

- Mueller, J. 2000. "The Banality of 'Ethnic War.'" *International Security* 25(1): 42–70.
- Murdoch, J. y Sandler T. 2002. "Economic Growth, Civil Wars and Spatial Spillovers." *Journal of Conflict Resolution* 46(1): 91–110.
- Ndikumana, L. y K. Emizet. 2002. "The Economics of Civil War: The Case of the Democratic Republic of Congo." Banco Mundial y Yale University: Proyecto de estudio de caso "La Economía Política de las Guerras Civiles". Multicopiado.
- Ngaruko, F. y J. D. Nkurunziza. 2002. "Civil War and Its Duration in Burundi." Documento preparado para el Proyecto de estudio de caso "La Economía Política de las Guerras Civiles", del Banco Mundial y Yale University. Multicopiado.
- Ogen, J. K. y N. Loy. 1996. "AIDS and the Military: Implications of Demobilisation." Ponencia presentada ante la Conferencia Internacional sobre el Sida, julio 7–12.
- Olson, M. 1993. "Dictatorship, Democracy and Development." *American Political Science Review* 87(3): 567–76.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 1983. *World Health Statistics Annual*. Ginebra.
- _____. 1999. "Malaria 1982–1997." *Weekly Epidemiological Record* 74(32): 265–70.
- _____. 2000. *The World Health Report 2000: Health Systems: Improving Performance*. Ginebra.
- _____. 2001. *Reproductive Health during Conflict and Displacement*. Disponible en la dirección electrónica: http://www.who.int/reproductive_health/publi.../RHR_00_13_RH_conflict_and_displacemnet.
- Over, M. 2003. "The Effects of Societal Variables on Urban Rates of HIV Infection in Developing Countries: An Exploratory Analysis. Confronting AIDS." En M. Ainsworth, L. Fransen y M. Over, eds., *Evidence from the Developing World*. Washington, D.C. y Bruselas, Bélgica: Comisión Europea y Banco Mundial.
- Parker, K., A. Heindel y A. Branch. 2000. "Armed Conflict in the World Today: A Country by Country Review." Documento preparado para el Proyecto sobre Derecho Humanitario/International Educational Development and Parliamentary Human Rights Group, Reino Unido. Disponible en la dirección electrónica: http://www.hri.ca/doccentre/docs/cpr/armedconflict2000.shtml#_Toc486401419.
- Pax Christi Netherlands. 2001. "Peace in Colombia: A Matter of Civil Initiatives." Disponible en la dirección electrónica: <http://www.paxchristi.net>.
- Pinker, S. 2002. *The Blank Slate. The Modern Denial of Human Nature*. Viking Press.
- Prunier, G. 1995. *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*. Nueva York: Columbia University Press.
- Przeworski, A. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Przeworski, A., M. E. Álvarez, J. A. Cheibub y F. Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Regan, P. 2002. "Third-Party Intervention and the Duration of Intrastate Conflicts." *Journal of Conflict Resolution* 46(1): 55–73.
- Reinikka, R. y J. Svensson. 2002. "Coping with Poor Public Capital." *Journal of Development Economics* 69(1): 51–69.
- Reuter, P. 2001. "The Need for Dynamic Models of Drug Markets." *Bulletin of Narcotics* LIII (1–2).
- Reynal-Querol, M. 2002a. "Ethnicity, Political Systems, and Civil War." *Journal of Conflict Resolution* 46(1): 29–54.
- _____. 2002b. "Political Systems, Stability and Civil Wars." *Defence and Peace Economics* 13(6): 465–83.
- Ross, M. L. 2000. "Does Oil Hinder Democracy?" *World Politics* 53(April): 325–61.
- _____. 2002a. "Booty Futures: Africa's Civil Wars and the Futures Market for Natural Resources." Departamento de Ciencias Políticas, University of California, Los Angeles. Multicopiado. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/bootyfutures.pdf>.
- _____. 2002b. "Resources and Rebellion in Aceh, Indonesia." Documento preparado para el Proyecto de estudio de caso "La economía política de las guerras civiles", del Banco Mundial y Yale University. Multicopiado. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.polisci.ucla.edu/faculty/ross>.
- Ross, M. 2003. "The Natural Resource Curse: How Wealth Can Make you Poor." Capítulo 2 en I. Bannon y P. Collier, eds., *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ruiz, Hiram A. 1998. "The Sudan: Cradle of Displacement." En R. Cohen y M. F. Deng, eds., *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Sambanis, N. 2000. "Partition as a Solution to Ethnic War." *World Politics* 52: 437–83.
- _____. 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. Multicopiado.
- Scott, Colin. 1998. "Liberia: A Nation Displaced." En R. Cohen y M. F. Deng, eds., *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Sherman, J. 2002. *Policies and Practices for Controlling Resource Flows in Armed Conflict*. Nueva York: International Peace Academy. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.ipacademy.org>.
- Singer, D. J. y Small, M. 1994. *Correlates of War Project: International and Civil War Data, 1816–1992*. Ann Arbor, Michigan: Inter-University Consortium for Political and Social Research.

- Small, M. y Singer, J. D. 1982. *Resort to Arms: International and Civil War, 1816–1980*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Smallman-Raynor, M. R. y A. D. Cliff. 1991. "Civil War and the Spread of AIDS in Central Africa." *Epidemiology and Infection* 107 (1): 69–80.
- Stedman, S. J. 2001. "Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers." Documento de Políticas, serie sobre Desarrollo de la Paz. Nueva York: International Peace Academy.
- Stewart, F., C. Huang y M. Wang. 2001. *Internal Wars in Developing Countries: An Empirical Overview of Economic and Social Consequences*. En F. Stewart, V. Fitzgerald y Asociados, eds., *War and Underdevelopment*, vol. 1. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Summers, R. y A. Heston. 1991. "The Penn World Table (Marca 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950–1988." *Quarterly Journal of Economics* 99(2):327–68.
- Taylor, H. M. y S. Karlin. 1998. *An Introduction to Stochastic Modeling*. 3a. ed. San Diego, Calif.: Academic Press.
- UN (Naciones Unidas). 1999. *Consolidated Inter-Agency Appeal for Angola, 2000*. Nueva York y Ginebra: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.reliefweb.int>.
- _____. 2000. *Humanitarian Context*.
- _____. 2002. *Consolidated Inter-Agency Appeal for Eritrea, 2003*. Nueva York y Ginebra: Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Disponible en la dirección electrónica: <http://www.reliefweb.int>.
- Unodccp (Oficina de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas y Prevención del Delito). 2002. "Global Illicit Drugs Trends 2002." En *ODCCP Studies on Drugs and Crime*. Nueva York.
- _____. 2003. *The Opium Economy in Afghanistan: An International Problem*. Nueva York.
- URSS. 1964. *Atlas Narodov Mira*. Moscú: Departamento de Geodesia y Cartografía del Comité Geológico Estatal.
- Walter, B. F. 1997. "The Critical Barrier to Civil War Settlement." *International Organization* 51(3): 335–65.
- _____. 2002. *Committing to Peace*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Weingast, B. R. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law." *American Political Science Review* 91(2): 245–63.
- Weiss, Thomas G. 1998. *Beyond UN Subcontracting: Task-Sharing with Regional Security Arrangements and Service-Providing NGOs*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Winer, J. M. y T. J. Roule. 2003. "Follow the Money: The Finance of Illicit Resource Extraction." En I. Bannon y P. Collier, eds., *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Zartman, William I. 1995. "Putting Things Back Together." En *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Zinn, A. 2002. "Theory Versus Reality: Civil War Onset and Avoidance in Nigeria, 1960–1999." Documento preparado para el Proyecto de estudio de caso "La Economía Política de las Guerras Civiles", del Banco Mundial y Yale University. Multicopiado.
- Zürcher, C., J. Koehler y P. Baev. 2002. "Civil Wars in the Caucasus." Documento preparado para el Proyecto de estudio de caso "La Economía Política de las Guerras Civiles", del Banco Mundial y Yale University. Multicopiado.

Esta edición se terminó de imprimir en diciembre de 2003.
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S. A.
Calle 106A No. 22-56, Bogotá, Colombia.
E-mail: scliente@alfaomega.com.co
La impresión y encuadernación se realizaron en
Gente Nueva Editorial.

El conflicto de la guerra civil se ha convertido en un tema prioritario para el desarrollo. La existencia de la guerra civil puede retardar radicalmente el proceso de desarrollo de un país, en particular en países de ingreso bajo, los más vulnerables al conflicto de la guerra civil. A la inversa, el desarrollo puede impedir la guerra civil. Los países se vuelven más seguros cuando el desarrollo logra su cometido: cuando fracasa, los países están expuestos a un mayor riesgo de quedar atrapados en la trampa del conflicto. En última instancia, la guerra civil significa el fracaso del desarrollo.

Las consecuencias nefastas que la guerra civil tiene en el proceso de desarrollo se identifican en *Guerra civil y políticas de desarrollo*, donde también se plantean tres conclusiones principales. Primera, que la guerra civil tiene efectos residuales negativos, que quienes deciden iniciar o terminar una guerra regularmente no tienen en cuenta. Segunda, algunos países tienen mayores probabilidades que otros de experimentar el conflicto de la guerra civil y, en consecuencia, los riesgos de guerra civil muestran grandes variaciones según las características de un país, entre ellas su estabilidad económica. Por último se analizan medidas internacionales viables que se podrían tomar para reducir la incidencia global de la guerra civil y se propone una agenda práctica de acción.

El libro constituye una señal de alerta para los miembros de la comunidad internacional que todavía consideran que desarrollo y conflicto son cuestiones diferentes. Para investigadores, académicos y todas las personas interesadas en la resolución del conflicto y del posconflicto, la lectura del presente libro será de gran interés.



BANCO MUNDIAL



Alfaomega Grupo Editor S.A.

ISBN 958-682-520-5



9 789586 825207