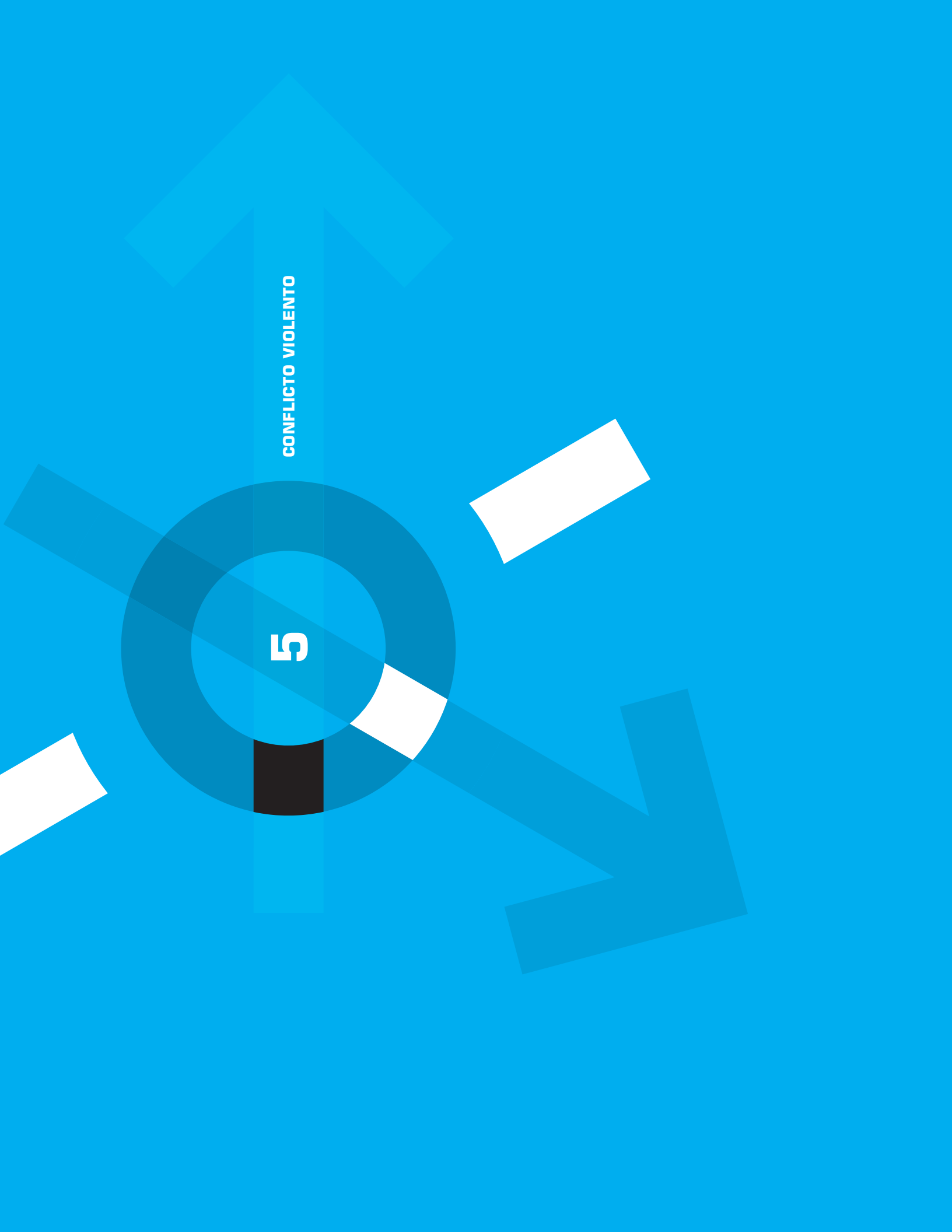


CONFLICTO VIOLENTO

5



**“Lo que comienza con la incapacidad de defender la dignidad de una sola vida suele terminar con el desastre de naciones enteras”.**

**Secretario General Kofi Annan<sup>1</sup>**

La muerte de cualquier civil a causa de un conflicto constituye una violación de los derechos humanos, pero este riesgo se inclina notoriamente hacia quienes habitan en los países más pobres del mundo

Si el desarrollo humano consiste en incrementar tanto las oportunidades como los derechos, entonces el conflicto violento es la supresión más brutal del desarrollo humano. Si bien el derecho a la vida y el derecho a la seguridad se cuentan entre los derechos humanos fundamentales, también se cuentan entre aquellos que han sido violados de manera más amplia y sistemática. La inseguridad ligada al conflicto armado sigue siendo uno de los obstáculos del desarrollo humano, y es causa y consecuencia de la pobreza masiva. Como lo señaló el Secretario General de las Naciones Unidas, “La humanidad no puede tener seguridad sin desarrollo ni desarrollo sin seguridad y ninguno de los dos es posible si no se respetan los derechos humanos”<sup>2</sup>.

Prácticamente quince años después de terminada la Guerra Fría, existe la percepción de que nuestro mundo se ha vuelto más inseguro. En los países industrializados, las encuestas de opinión pública indican que esta percepción obedece a temores ante amenazas terroristas, las cuales son reales. Sin embargo, también crean una percepción distorsionada de cómo se distribuye la inseguridad humana. Desde 1988, el terrorismo ha sido responsable de aproximadamente 20.000 muertes en el mundo<sup>3</sup>. Mientras tanto, se calcula que el conflicto en la República Democrática del Congo ha causado cerca de cuatro millones de muertes, la mayoría de las cuales no fueron causadas por balas, sino por desnutrición y enfermedades. En Sudán, la actual tragedia humanitaria de las regiones de Darfur aparece de manera intermitente en las noticias del mundo si bien está reclamando víctimas a una escala tal que empequeñece las amenazas que enfrentan los habitantes de los países desarrollados. La muerte de cualquier civil a causa de un conflicto constituye una violación de los derechos humanos, pero este riesgo se inclina notoriamente hacia quienes habitan en los países más pobres del mundo.

Desde 1990 a la fecha, más de tres millones de personas han muerto en conflictos armados<sup>4</sup> y prácticamente todas las muertes que se atribuyen

directamente a un conflicto han ocurrido en países en desarrollo. Además de los costos humanos inmediatos, el conflicto violento trastorna sociedades completas y puede revertir los avances logrados en desarrollo humano por generaciones. Interfiere en los sistemas alimentarios, contribuye a la hambruna y a la desnutrición y socava el progreso en salud y educación. En la actualidad, cerca de 25 millones de personas han sido desplazadas internamente debido a conflictos o a violaciones de los derechos humanos<sup>5</sup>. Nueve de los diez países que clasificaron últimos en el índice de desarrollo humano (HDI) experimentaron conflicto violento en algún momento desde 1990.

El conflicto violento en los países en desarrollo demanda la atención de los países ricos. La responsabilidad de abordar el sufrimiento de millones y el interés común en la seguridad colectiva constituyen las dos razones más convincentes para que los países ricos participen en el desarrollo de una estrategia de seguridad común a todos. Los derechos que se violan en los conflictos son derechos humanos universales sobre los cuales la comunidad internacional entera tiene un deber moral y jurídico que mantener. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) proporcionan otro fundamento para poner la seguridad humana de los países en desarrollo en

Las actuales estrategias de seguridad adolecen de dar una respuesta militar sobredimensionada a las amenazas a la seguridad colectiva y una respuesta subdimensionada a la seguridad humana

el centro de la agenda internacional. Pocas cosas del futuro son ciertas, pero una certeza es que prevenir y resolver los conflictos y aprovechar las oportunidades para la reconstrucción con posterioridad a un conflicto aceleraría de manera palpable el avance hacia los ODM. Por el contrario, si no se logra nada en estos ámbitos, será muy difícil que el mundo cumpla los objetivos que se ha trazado.

Los países ricos tienen otra razón para priorizar las medidas destinadas a hacer frente a los desafíos que plantea el conflicto violento en los países pobres, que se puede resumir en dos palabras: “interés personal consciente”. Hace 100 años, los estados pudieron haber optado por construir la seguridad interna invirtiendo en equipamiento militar, fortaleciendo las fronteras y tratando a sus países como islas que podían ser separadas del resto del mundo. Esa ya no es una alternativa. En nuestro mundo globalizado, ningún país es una isla. Los conflictos violentos crean problemas que se desplazan sin pasaporte y que no respetan las fronteras nacionales, aun cuando éstas son defendidas de manera elaborada. Como advertía en 2004 el Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, en un mundo interdependiente, la seguridad colectiva no se puede construir sobre una base puramente nacional<sup>6</sup>.

La seguridad colectiva vincula a las personas de los países ricos directamente con las comunidades de los países pobres cuyas vidas son devastadas por los conflictos. El tráfico de drogas y la venta ilegal de armas proporcionan el financiamiento y las armas con que se alimentan los conflictos violentos en países como Afganistán y Haití, y amenazan profundamente el bienestar público en los países ricos. Cuando colapsan los sistemas de salud a causa del conflicto violento, países ricos y países pobres se ven enfrentados a una creciente amenaza de enfermedades infecciosas. La interrupción de los sistemas de inmunización en África Central y partes de África Occidental es un ejemplo reciente. Cuando la violencia desarraiga a las personas de sus hogares, las oleadas de refugiados y desplazados, además de la exportación del conflicto a los vecinos, plantean desafíos para toda la comunidad internacional. Cuando los estados débiles entran en conflictos violentos, crean un caldo de cultivo natural para grupos terroristas que ponen en riesgo la seguridad de los habitantes de los países ricos y, al

mismo tiempo, perpetúan la violencia en los países pobres. Especialmente cuando los países desarrollados manifiestan tolerancia por la pobreza y los conflictos violentos por indiferencia, ello pone en cuestionamiento la esperanza de que un mundo interconectado pueda mejorar el destino de todos y cada uno, incluidos los pobres, los vulnerables y los que no cuentan con seguridad.

Los conflictos violentos de los países pobres constituyen un aspecto de la inseguridad mundial. Pero hoy en día, las amenazas a la seguridad no comprenden sólo la guerra, la violencia civil, el terrorismo y el crimen organizado, sino también la pobreza. Las enfermedades infecciosas, el hambre y la degradación del medio ambiente son asesinos más peligrosos que un conflicto armado, y cada uno de estos asesinos es causa y efecto del conflicto armado. Si bien no existe un vínculo inherente entre pobreza y conflicto armado, hay mayores probabilidades de obtener resultados violentos en sociedades marcadas por una polarización profunda, instituciones débiles y pobreza crónica. Las amenazas que plantea el terrorismo demandan una respuesta mundial. Así lo exige también la inseguridad en sentido amplio. En efecto, la “guerra contra el terrorismo” jamás se ganará a menos que se amplíe y fortalezca la seguridad humana. Las actuales estrategias de seguridad adolecen de dar una respuesta militar sobredimensionada a las amenazas a la seguridad colectiva y una respuesta subdimensionada a la seguridad humana.

En este capítulo, se analiza el desafío que plantea el conflicto violento al desarrollo humano. En la primera sección se subraya el carácter cambiante del conflicto y se examinan los costos en desarrollo humano. Se muestra cómo ha cambiado el carácter del conflicto al igual que su geografía: las guerras entre estados han dado pie a conflictos fronterizos en los que los países pobres tienen mayor protagonismo. En la segunda sección del capítulo, se analizan algunas de las debilidades estructurales que afectan a los estados propensos al conflicto, que van desde escasa capacidad para proveer servicios básicos, cuestionamiento de la legitimidad y profundas desigualdades horizontales. En la tercera sección se incursiona en la interrogante acerca de qué pueden hacer los gobiernos de los países ricos para fortalecer la seguridad humana. La cuarta sección analiza las transiciones desde situaciones de guerra a la paz y luego a la seguridad y la función facilitadora que

cumple la ayuda y el sector privado. La última sección destaca lo que puede hacer la comunidad internacional para construir seguridad colectiva. Si bien se trata de una agenda amplia, nos centraremos en

cuatro áreas: ayuda a los países expuestos al conflicto, intervenciones de mercado para privar a las zonas conflictivas de financiación y de armas, desarrollo de capacidad regional y reconstrucción.

Las instituciones de seguridad internacionales con que contamos actualmente fueron creadas en respuesta a las dos guerras mundiales y a las amenazas de la Guerra Fría

## Conflictos violentos al inicio del siglo XXI

Hace 11 años, el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994* estableció un marco para la seguridad, más allá de las preocupaciones militares definidas con estrechez. La seguridad humana, señalaba el informe, tenía dos aspectos: seguridad frente a las amenazas crónicas como el hambre, las enfermedades y la represión, y protección ante disrupciones repentinas de la vida cotidiana. El conflicto violento socava la seguridad en ambas dimensiones: refuerza la pobreza y devasta las vidas comunes y corrientes.

Las instituciones de seguridad internacionales con que contamos actualmente fueron creadas en respuesta a las dos guerras mundiales de la primera mitad del siglo XX y a las amenazas de la Guerra Fría. El mundo de hoy enfrenta nuevos desafíos. Tanto el carácter como la geografía del conflicto han cambiado. Hace sesenta años, una generación visionaria de líderes de posguerra pretendió abordar las amenazas que planteaban los conflictos entre estados. La propia Organización de las Naciones Unidas fue un resultado de sus esfuerzos. Al comenzar el siglo XXI, la mayoría de los conflictos se produce al interior de los estados y la mayoría de las víctimas son civiles. La gravedad de los desafíos no es menor que la de aquellos que se abordaron hace 60 años. Sin embargo, como el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, señaló en sus propuestas de reforma de las Naciones Unidas, la respuesta ha sido limitada: “En lo que respecta a la seguridad y pese a la creciente sensación de amenaza que sufren muchos, no hemos alcanzado ni el más mínimo consenso, y la ejecución, cuando se produce, suele ser impugnada”<sup>7</sup>. Los costos en desarrollo humano del fracaso por no tener una visión sustentada en una estrategia práctica son inmensos, pero no se aprecian suficientemente.

### Los riesgos de la seguridad se han desplazado hacia los países pobres

Desde una perspectiva histórica, vivimos en un mundo cada vez más violento. El siglo pasado ha sido el más violento que haya vivido la humanidad. En el siglo XX, perdieron la vida en conflictos tres veces más personas que en todos los siglos precedentes considerados en su conjunto. (Ver Cuadro 5.1).

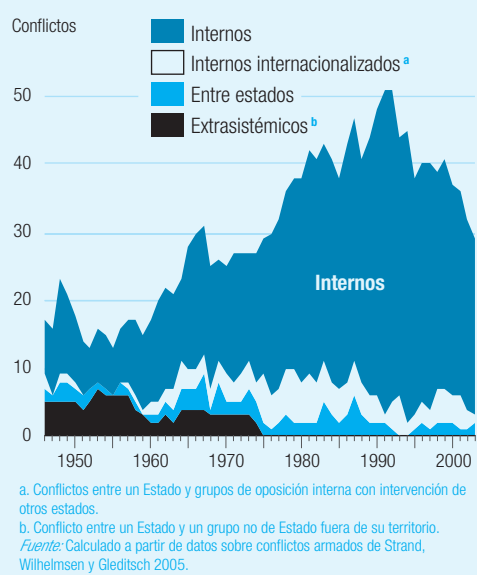
Las tendencias de los conflictos se pueden interpretar de manera positiva y negativa. El último decenio del siglo XX fue testigo de un marcado descenso del número de conflictos. De una cima de 51 conflictos en 1991, sólo hubo 29 en 2003 (ver Figura 5.1). Pero si bien el número de conflictos ha declinado, las guerras de los últimos quince años han cobrado un precio extremadamente alto en vidas humanas. El genocidio de Rwanda en 1994 significó la muerte de alrededor de un millón de personas. La guerra civil de la República Democrática del Congo ha derivado en la muerte de cerca del 7% de la población. En Sudán, una guerra civil entre el Norte y el Sur que se prolongó por veinte años cobró más de

**Cuadro 5.1** Los conflictos cobran cada vez más vidas humanas

Periodo	Muertes en conflictos (millones)	Población mundial a mediados del siglo (millones)	Muertes en conflictos como proporción de la población mundial (%)
Siglo XVI	1,6	493,3	0,32
Siglo XVII	6,1	579,1	1,05
Siglo XVIII	7,0	757,4	0,92
Siglo XIX	19,4	1.172,9	1,65
Siglo XX	109,7	2.519,5	4,35

Fuente: Datos sobre muertes en conflictos, Sivard 1991, 1996; datos demográficos del siglo XX, ONU 2005d; otros datos demográficos, interpolación de la Oficina encargada del Informe sobre Desarrollo Humano a partir de Sykes 2004 (cuadro B-10).

**Figura 5.1** Menos conflictos desde 1991



dos millones de vidas y desplazó a seis millones de personas. Cuando finalizó el conflicto, estalló una nueva crisis humanitaria patrocinada por el Estado en la región occidental de Darfur. Hoy, se estima que 2,3 millones de personas están desplazadas; otras 200.000 o más han huido hacia el vecino país de Chad. Los años noventa fueron testigo también de una depuración étnica en el corazón de Europa, cuando violentos conflictos civiles arrasaron la zona de los Balcanes.

La distribución geográfica del conflicto ha variado con el tiempo y el riesgo de la seguridad se ha volcado claramente hacia los países más pobres. Entre 1946 y 1989, los países en desarrollo de ingreso bajo daban cuenta de más de la tercera parte de los conflictos. Entre 1990 y 2003, más de la mitad de los países y territorios que sufrieron conflictos violentos eran países de ingresos bajos<sup>8</sup>. En la actualidad, casi el 40% de los conflictos mundiales se desarrollan en África (ver Figura 5.2) incluidos varios de los más sangrientos de los últimos 15 años. Pero aun cuando descienda el número de conflictos, las guerras son más prolongadas, a consecuencia de lo cual su impacto en el desarrollo humano es grave<sup>9</sup>.

### Los costos del conflicto para el desarrollo humano

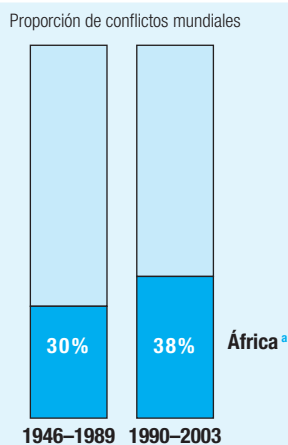
El conflicto violento impone algunos costos en desarrollo humano evidentes e inmediatos. Pérdidas de vidas, heridos, discapacitados y violaciones

son corolarios del conflicto. Otros costos son menos visibles de inmediato y resulta más difícil captarlos en cifras. El colapso de los sistemas alimentarios, la desintegración de los servicios de salud y educación y la pérdida de ingresos son aspectos del conflicto que tienen implicancias negativas para el desarrollo humano. Lo mismo ocurre con el estrés y el trauma psicológico. Las estadísticas por sí solas no pueden reflejar la totalidad de los costos y los datos están con frecuencia en su punto más débil en los países que están sufriendo conflictos violentos. Pero no hay duda de que los costos humanos inmediatos representan una pequeña fracción del precio que los países pagan por tener conflictos.

El IDH provee una herramienta para analizar los costos de los conflictos en el largo plazo. La clasificación del IDH se ve afectada por diversos factores de modo que se debe tener cautela a la hora de interpretar la relación entre uno de sus valores y el conflicto de un país. Incluso con esta salvedad, existe una fuerte asociación entre desarrollo humano bajo y conflicto violento. En efecto, el conflicto violento es una de las rutas más seguras y rápidas para llegar al nivel más bajo de la lista del IDH —y es uno de los indicadores más potentes de una permanencia prolongada en esa situación. De los 32 países que se ubican en la parte inferior de la lista del IDH, 22 han experimentado conflictos en algún momento desde 1990 y cinco de estos países experimentaron retrocesos en desarrollo humano durante el último decenio. El efecto letal del conflicto violento en el desarrollo humano se aprecia rápidamente a partir de lo siguiente:

- Nueve de los 10 diez países con el IDH más bajo experimentaron conflictos en algún momento desde 1990. Sólo dos de ellos eran democracias<sup>10</sup>.
- Siete de los 10 países con la menor clasificación en términos del PIB per cápita han sufrido conflictos en los últimos años.
- Cinco de los 10 países con la esperanza de vida más baja sufrieron conflictos en los últimos quince años.
- Nueve de los 10 países con los índices más altos de mortalidad infantil y de mortalidad de niños vivieron situaciones de conflicto en los últimos años.
- Ocho de los 10 países con la tasa de escolaridad primaria más baja experimentaron conflictos

**Figura 5.2** Las amenazas a la seguridad se están desplazando hacia África



a. El continente completo, no sólo África Subsahariana.  
Fuente: Calculado a partir de datos sobre conflictos armados de Strand, Wilhelmsen y Gleditsch 2005.

- en algún momento durante los años noventa.
- Nueve de los 18 países cuyo IDH disminuyó en el decenio de 1990 experimentaron conflictos en el mismo período y el ingreso per cápita y la esperanza de vida declinó prácticamente en todos ellos.

A causa de estos retrocesos en desarrollo humano, los países que sufren conflictos violentos se cuentan en el grupo con menores probabilidades de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). A pesar de los vacíos estadísticos en los países en conflicto que dificultan vincular la incidencia del conflicto con el desempeño de los ODM, casi todos los países disponen de datos sobre mortalidad infantil. Treinta de los 52 países que han retrocedido o que han quedado estancados en sus intentos por reducir el índice de mortalidad infantil se han visto enfrentados a conflictos desde 1990. Al igual que en otros ámbitos del desarrollo humano, los indicadores del bienestar infantil proporcionan un barómetro muy sensible para medir el impacto del conflicto en el bienestar humano.

Por impresionantes que sean, los indicadores del IDH para los países en conflicto proveen una fotografía instantánea estática de un cuadro dinámico. Las pérdidas en cuanto a bienestar que éstos reflejan son acumulativos y cruzan diferentes dimensiones del mismo. En Sudán, el conflicto violento no sólo ha cobrado vidas, sino que ha creado las condiciones en las cuales los retrocesos en desarrollo humano se están transmitiendo de generación en generación. En el sur de Sudán, sólo uno de cada cinco niños asiste a la escuela, menos de la tercera parte de la población tiene saneamiento adecuado y la tasa de mortalidad materna (763 por cada 100.000 nacidos vivos) es una de las más altas del mundo. El acuerdo de paz que puso fin al conflicto Norte-Sur ha creado al menos la posibilidad de una recuperación. Mientras, en la región de Darfur, la milicia apoyada por el gobierno ha desatado otra crisis de desarrollo humano. Las tasas de desnutrición se estiman en 40% a 60% entre quienes no tienen acceso a agua potable. Si bien la tasa de mortalidad infantil de Sudán es la mitad del promedio de la tasa de mortalidad de África Subsahariana, cálculos más recientes indican que la tasa de mortalidad en Darfur septentrional triplica este promedio y en Darfur occidental es seis veces mayor al promedio. Mientras tanto, el

conflicto está creando las condiciones para que se produzca inseguridad alimentaria de largo plazo. El desplazamiento está tan generalizado y persistente que se espera que pocas familias regresen a sus hogares para la estación de siembra de 2005, lo que hará que el acceso a los alimentos y a los ingresos se vuelva aun más precario.

Como el caso de Darfur lo demuestra de manera extrema, el conflicto armado violento no sólo cobra vidas con los proyectiles, sino a través de la erosión de la seguridad humana general. La disrupción de los sistemas alimentarios, el colapso de los medios de sustento y la desintegración de los ya precarios servicios básicos crean efectos multiplicadores poderosos, y los niños ocupan la primera fila de las víctimas. De los tres millones de muertes en el mundo relacionadas con conflictos violentos desde 1990, cerca de dos millones corresponden a niños. Muchas de estas muertes han ocurrido en la República Democrática del Congo (Recuadro 5.1). Desde 2002, un intento de cese del fuego ha reducido el número de muertes que ocurren como resultado directo del conflicto violento. Pero la “tasa de mortalidad en exceso”, es decir, el número de personas que mueren por sobre la tasa esperada en un año normal, sugiere que el efecto multiplicador del conflicto violento sigue reclamando unas 31.000 vidas todos los meses. La mayoría de estas muertes se atribuyen a enfermedades infecciosas entre los niños (Recuadro 5.1).

Incluso pocos estallidos de conflictos violentos pueden crear una espiral descendente. La inseguridad, la pérdida de infraestructura física, la merma de actividad económica, los costos de oportunidad de los gastos militares, la pérdida de bienes y la fragilidad relacionada con el conflicto constituyen una mezcla tóxica para el desarrollo. El conflicto aumenta la pobreza, reduce el crecimiento, socava la inversión y destruye la infraestructura de la cual depende el progreso del bienestar humano. Fomenta altos niveles de gasto militar que desvían recursos de la inversión productiva. El conflicto violento también propaga la desnutrición y las enfermedades infecciosas con la interrupción de los servicios básicos y el aumento en la cantidad de refugiados y desplazados. En las siguientes secciones, se analizan algunos de los principales elementos que contribuyen a los costos del desarrollo humano.

El conflicto armado violento no sólo cobra vidas con los proyectiles, sino a través de la erosión de la seguridad humana general

El conflicto en la zona oriental de la República Democrática del Congo recibe poca atención de los medios y no figura en las pantallas de los radares de las autoridades de los países desarrollados como un punto de inquietud importante para la seguridad internacional. Sin embargo, ahí se desarrolla el conflicto más nefasto desde la Segunda Guerra Mundial.

La contienda demuestra en forma gráfica cómo las cifras sobre las víctimas directas pueden restarle importancia a los costos humanos. Si comparamos las tasas de mortalidad entre 1998 y 2004 con lo que habría sucedido si no hubiera un conflicto violento, descubrimos un 'exceso de muertos' de más o menos 3,8 millones. Por otra parte, el conflicto demuestra otra faceta de la relación entre conflicto violento y desarrollo humano: los acuerdos de paz no implican la recuperación automática de las pérdidas en términos de bienestar humano. A pesar de los avances en las condiciones de seguridad desde que se iniciara un cese del fuego tentativo en 2002, la tasa de mortalidad bruta del país siguió siendo un 67% más alta que aquella anterior al conflicto y duplicó a la de África Subsahariana. Alrededor de 31.000 personas siguen muriendo cada mes por sobre los niveles promedios de África Subsahariana como resultado de enfermedades, desnutrición y situaciones violentas.

Además, comunidades completas han sido desplazadas. En marzo de 2004, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Naciones Unidas había registrado a 3,4 millones de congoleses desplazados internos de un total de 51,2 millones de habitantes. Tal nivel de desplazamiento y vulnerabilidad convierte a este conflicto en el peor desastre humanitario del mundo desde 1945.

Los hogares pobres son especialmente vulnerables. Los desplazamientos conllevan pérdidas de activos, especialmente en las zonas rurales, las que son más susceptibles a los saqueos por parte de facciones armadas. Muchos campesinos se han visto obligados a abandonar su tierra en busca de ingresos en efectivo a corto plazo, debido a lo cual comienzan a trabajar en explotaciones mineras ilegales. Por otra parte, la crisis en la agricultura ha minado los sistemas de abastecimiento de alimentos y empeorado la amenaza de la desnutrición. La producción agrícola en las provincias orientales llega apenas a la décima parte de sus niveles previos a la guerra e incluso donde todavía hay cultivos o bienes para intercambiar, la destrucción de las conexiones del transporte fluvial ha restringido aún más el acceso a los mercados. En el país en su conjunto, casi tres cuartas partes de la población –unos 35 millones de personas– están desnutridos.

Los niños ocupan la primera línea en lo que a víctimas del conflicto se refiere (ver la Figura). Enfermedades como el sarampión, la tos ferina e incluso la peste bubónica han reaparecido como amenazas importantes. En 2002, la tasa de mortalidad infantil en las provincias orientales era de 210 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, casi el doble del promedio de África Subsahariana y superior en 70% al promedio nacional.

La tasa de mortalidad infantil en las provincias orientales disminuyó en 2003-2004, lo cual demuestra una 'prima' de la paz en términos de vidas salvadas y provee una indicación del costo del conflicto. Este conflicto también se hizo sentir en el sector educación, pues en general en el país, las tasas de matriculación escolar disminuyeron de 94% en 1978 a 60% en 2001.

Con todo, sigue habiendo inseguridades cotidianas y pese a que el país firmó un Acuerdo Global de Paz en 2003, cientos de miles de personas aún no pueden retomar su vida normal.

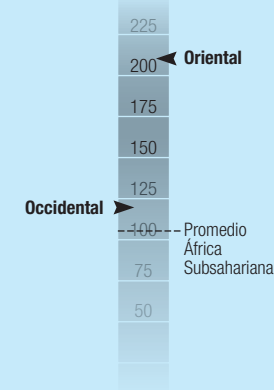
En efecto, desde noviembre de 2004 casi 200.000 personas han huido de sus hogares en las provincias de Kivu meridional y septentrional hacia la selva en busca de seguridad.

Los costos que siguen produciéndose a partir del conflicto apuntan a las debilidades del acuerdo de paz. Las fuerzas armadas de otros países, junto con grupos rebeldes, siguen bastante activas en la República Democrática del Congo. Por ejemplo, la zona oriental del país se ha convertido en una base militar de las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Rwanda (FDLR), rebeldes hutus vinculados al genocidio de 1994. La región también actúa como imán para las fuerzas de estados vecinos que pretenden explotar la gran riqueza mineral de la zona. Entre los requisitos urgentes para lograr verdadera seguridad están el desarme del FDLR, la expulsión de las fuerzas armadas de otros estados y el control estatal efectivo de la explotación minera.

### El conflicto empeora una situación que ya era mala

Tasa de mortalidad infantil, 2002  
(muertes por cada 1.000 nacidos vivos)

#### República Democrática del Congo



Fuente: IRC 2004.

**Fuentes:** FAO: FAO 2004b; IRC 2004; Proyecto Mundial de IDP 2005b; Oxfam GB, Save the Children y Christian Aid 2001; UNICEF 2000, 2001b; ONU OCAH 2002, 2004a, b; Oxfam International y otros 2002; ACNUR 2004; OMS 2004a; Human Rights Watch 2004a. The State of Food Insecurity in the World 2004.



## Crecimiento económico, pérdida de bienes y de ingresos

El conflicto violento genera pérdidas que se irradian a toda la economía, socavando el potencial de crecimiento. Con menos recursos y menor capacidad de responder a las pérdidas de ingresos y recursos, los pobres quedan especialmente vulnerables al impacto económico del conflicto.

El Banco Mundial estima que, en promedio, una guerra civil se prolonga por siete años, y que cada año se reduce la tasa de crecimiento de la economía en un 2,2%<sup>11</sup>. Pocos países que pierden terreno a este ritmo presentan una perspectiva creíble de reducir la pobreza a la mitad de aquí al año 2015. Según un estudio, el costo promedio de un conflicto alcanza la elevada suma de US\$54.000 millones en un país de ingreso bajo, considerando el mayor riesgo de conflicto futuro, si bien los intentos por cuantificar el impacto están abiertos a desafíos en el ámbito metodológico<sup>12</sup>. Lo que está claro es que los montos absolutos son muy altos –y que hacen parecer pequeños a los potenciales beneficios de los flujos de ayuda. Las pérdidas acumulativas aumentan mientras el conflicto civil se prolonga. En América Latina, los conflictos duraderos han tenido graves impactos en el crecimiento económico<sup>13</sup>. Se estima que en Colombia, el conflicto armado entre las fuerzas de gobierno y la guerrilla rebelde desde 1992 ha rebajado la tasa de crecimiento en dos puntos porcentuales anualmente.

El conflicto violento genera reacciones en cadena que perpetúan y propagan las pérdidas económicas. Una economía frenada y un ambiente que presenta inseguridad constituyen desincentivos potentes a la inversión tanto interna como extranjera y son un incentivo poderoso para la fuga de capitales: se han registrado transferencias de casi el 20% de la riqueza privada en algunos países cuando se ha previsto la amenaza de un conflicto<sup>14</sup>. Junto con el descenso de la inversión, está la pérdida de años de desarrollo a través de la destrucción de capital físico. La destrucción de caminos, puentes y sistemas de energía representa una pérdida de la inversión realizada y también una amenaza frente a su futura recuperación. Se calcula que en El Salvador se perdieron US\$1,6 millones en infraestructura durante los años que duró el conflicto, con consecuencias devastadoras para el desempeño del crecimiento del país<sup>15</sup>.

Los vínculos entre el crecimiento y el conflicto violento parecen ir en ambas direcciones. Los países en desarrollo son más proclives al conflicto. Estudios econométricos realizados en diferentes países indican que los países con ingreso per cápita de US\$600 tienen la mitad de probabilidades de enfrentar una guerra civil que los países con ingresos per cápita de US\$250<sup>16</sup>. Esto sugiere que la pobreza y el bajo crecimiento se asocian al conflicto, el que a su vez refuerza las condiciones para que exista pobreza y bajo crecimiento. Para muchos países, la trampa del conflicto es parte de la trampa de la pobreza.

Los costos económicos asociados al conflicto no están contenidos claramente dentro de los límites nacionales. El efecto de repercusión más inmediato de la guerra civil en un país vecino al que tiene la guerra civil es la afluencia de refugiados, como los afganos en Pakistán e Irán, los congoleños y burundios en Tanzania y los sudaneses en Chad. Pero la incidencia más generalizada es el alto riesgo de ser arrastrado al conflicto, los consiguientes incrementos en el gasto militar, la baja de inversión en la región en general y la interrupción de rutas comerciales. Un país vecino a una zona de conflicto puede esperar una baja de alrededor de medio punto porcentual en su propia tasa de crecimiento<sup>17</sup>.

Además de la pérdida directa de ingresos e inversiones, hay costos que inciden en el desarrollo humano. El gasto militar aumenta durante una guerra civil con los consiguientes costos de oportunidades asociados. En promedio, una guerra civil resulta en gastos militares adicionales correspondientes al 1,8% del PIB<sup>18</sup>, recursos que se podrían emplear de manera mucho más productiva en otros sectores, como la provisión de servicios sociales e infraestructura económica.

Más allá del nivel macro, el costo de los conflictos afecta de manera desproporcionada a los pobres y marginados. El temor ante un conflicto violento puede trastornar las redes comerciales locales y puede aislar a las personas de los mercados que sustentan sus medios de vida e incluso, a veces, su supervivencia. En el norte de Uganda, el conflicto violento ha provocado una reiterada paralización de los mercados de ganado con consecuencias devastadoras para quienes viven del ganado de pastoreo, uno de los grupos más pobres del país. La región de Caramoja, ubicada en el noreste de Uganda, que limita con Sudán y Kenya, no figura en el mapa es-

Un país vecino a una zona de conflicto puede esperar una baja de alrededor de medio punto porcentual en su propia tasa de crecimiento

tandarizado de los medios como un lugar con una situación de conflicto crítica. Pero la magnitud del sufrimiento causado por los conflictos violentos indica que debería aparecer. Generado en parte por una competencia intensiva por los recursos, el conflicto ha incrementado la vulnerabilidad de los pastores de Karamoja a la pobreza (Recuadro 5.2).

No son sólo los países de ingreso bajo los que tienen un vínculo potente entre el conflicto violento y la desarticulación económica. El conflicto también trastorna los mercados laborales en países

de ingreso medio reduciendo los retornos sobre el activo más importante de los pobres: el trabajo. En los Territorios Palestinos Ocupados, la perturbación del mercado laboral ha contribuido a aumentar agudamente la pobreza. El aumento del desempleo, el incremento de la pobreza y la baja en los ingresos han venido de la mano con el mayor deterioro de los indicadores de desarrollo humano (Recuadro 5.3).

La pérdida de bienes materiales puede tener efectos devastadores pues priva a las familias pobres de garantías y ahorros que proporcionan seguridad con-

#### Recuadro 5.2 El efecto de la inseguridad en los hogares: un ejemplo de Karamoja, Uganda

Además de cobrar vidas, los conflictos violentos destruyen los medios de vida. Cuando se rompe la paz, el movimiento de bienes a menudo se interrumpe a medida que los comerciantes abandonan las zonas afectadas, lo cual hace caer los precios de los productos y reduce el ingreso de los pobres. Las comunidades de pastores de África oriental están entre las más afectadas.

La región de Karamoja en el noreste de Uganda, que comprende los distritos de Kotido, Moroto y Nakapiripirit, demuestra lo que puede suceder cuando el conflicto violento y la destrucción del mercado se refuerzan entre sí. En efecto, la inseguridad económica se ha tornado crónica. En la frontera con Sudán y Kenya, Karamoja representa un desafío único para el desarrollo. Esta región semiárida y sensible a la sequía —una de las zonas más pobres de Uganda, con algunos de los peores indicadores de desarrollo humano— tiene un acceso limitado al mercado y pésimo nivel de servicios públicos.

El origen del conflicto en Karamoja es complejo. La mayoría de la población se dedica al pastoreo y tanto los gobiernos coloniales como los regímenes postcoloniales hasta hace poco, consideraban que su forma de vida era anticuada, económicamente improductiva y destructiva para el medio ambiente. En efecto, se hicieron esfuerzos por imponer asentamientos a través de la reducción forzada de existencias de ganado, la imposición de límites, la restricción de los movimientos a las zonas de pastoreo de temporada seca y la intensificación de los cultivos.

Algunas de las consecuencias fueron mayor competencia por recursos escasos y miseria entre los hogares de pastores. A medida que la forma de ganarse el sustento se hizo más y más vulnerable, el robo de ganado se convirtió en una estrategia de supervivencia. Debido a la llegada de armas pequeñas provenientes de los conflictos de Somalia y Etiopía y, ahora último, de la región de los Grandes

Lagos, los robos se tornaron cada vez más sangrientos, así como también las represalias.

Hoy en día, los conflictos por el ganado y el pastoreo mantienen un espiral de violencia entre diferentes clanes de pastores, situación que traspasa las fronteras. En marzo de 2004, los *dodot* asaltaron a los *turkana* de Kenya cuando éstos últimos cruzaron hacia territorio *dodot* para apacentar ganado. Los *turkana* habían ingresado con 58.800 cabezas. En un solo asalto, los atacantes se quedaron con 2.915 cabezas.

Por otra parte, el bandidaje en las carreteras se ha convertido en una característica normal del conflicto y durante 2003 y 2004, al menos 10 camiones transportadores de ganado han sido objeto de emboscadas en la carretera que une Kotido con Mbale. Como consecuencia, los comerciantes están ahora renuentes a adquirir ganado en los mercados de la zona. En marzo de 2003, no había más de la décima parte de los compradores que operaban en la zona un año antes.

Los asaltos armados también son responsables de la destrucción de la infraestructura de salud y educación. Muchos trabajadores de la salud y maestros abandonaron su puesto de trabajo por temor a resultar muertos en las escaramuzas. En 2003-2004, dos trabajadores de la salud y cinco maestros fueron asesinados en su lugar de trabajo, como consecuencia de lo cual ha disminuido el acceso a los servicios sociales.

La falta de medidas para abordar la miseria de los pastores ha estimulado la institucionalización de los conflictos violentos y los asaltos como parte del sistema de pastoreo en Karamoja. El conflicto forma parte de la vida cotidiana y la fuerte militarización de la región ha creado una situación en la cual la anarquía, la privación de la vida y la propiedad y la complacencia respecto del uso de armas están a la orden del día.

Fuentes: Gray. 2000. Nangiro. 2005. Odhiambo. 2004.

tra riesgos futuros. Los problemas son especialmente acuciantes en las zonas rurales cuando las personas pierden acceso a terrenos cultivables, ganado, implementos y semillas o cuando se destruye la infraestructura agrícola, como los sistemas de riego. En la región de Bar-el-Gazal del sur de Sudán, el 40% de las familias perdieron todo su ganado en el conflicto que duró 20 años<sup>19</sup>. La pérdida del trabajo entre los hombres ha intensificado las presiones sobre las mujeres que intentan reconstruir los bienes perdidos y mantener los ingresos. La proporción hombre-mujer

ha aumentado a dos por uno en la región<sup>20</sup>. Las mujeres, como jefas de hogar, no sólo deben atender a los niños sino que además deben conseguir empleo e ingresos en ambientes sumamente inseguros.

Las pérdidas directas de la producción y la infraestructura agrícola pueden tener consecuencias devastadoras para las iniciativas de reducción de la pobreza. Se estima que la pérdida neta en producción agrícola a causa de la violencia armada en África alcanzó los US\$25.000 millones entre 1970 y 1997, o tres cuartas partes de la ayuda en el

### Recuadro 5.3 Territorios Palestinos Ocupados: cómo se revierte el desarrollo humano

Los Territorios Palestinos Ocupados registraron algunas mejoras en desarrollo humano durante el decenio de 1990, pero la segunda Intifada (levantamiento) desde septiembre de 2000 y las incursiones militares relacionadas en el Margen Occidental y Gaza, han generado un deterioro agudo tanto en el nivel como en las alternativas de vida.

Un efecto del conflicto ha sido una severa crisis de la economía palestina. Los trabajadores no han podido acceder a los mercados laborales de Israel debido al cierre de las fronteras, en tanto la pequeña empresa se ha visto afectada por la interrupción en el suministro de insumos y la exclusión de los mercados. El efecto ha sido la caída de los sueldos y el aumento del desempleo, con tasas que aumentaron desde 10% antes de septiembre de 2000 a 30% en 2003. En 2004, esta cifra llegó al 40%.

Una fuerza laboral educada y, hasta 2000, cada vez más próspera experimentó un aumento drástico de la pobreza, con una tasa que se duplicó, de 20% en 1999 a más de 50% en 2003 (ver el Cuadro).

El conflicto también ha perturbado todas las demás actividades económicas del país. Por ejemplo, consideremos el distrito relativa-

mente próspero de Nablus ubicado en el Margen Occidental. Antes de septiembre de 2000, la zona era un centro comercial. Como resultado del conflicto ahora hay cada vez más presencia militar y prolongados toques de queda (por ejemplo durante gran parte de la segunda mitad del año 2002 el toque de queda era de 24 horas), más controles y bloqueos en los caminos de acceso. En consecuencia, los negocios cerraron, los trabajadores vendieron sus herramientas y los agricultores sus tierras.

La restricción de movimiento también ha afectado la atención de salud y la educación. Casi la mitad de la población palestina no tiene acceso a servicios de salud. Por ejemplo, la atención maternal cayó bruscamente en 2002 y la desnutrición infantil crónica aumentó en 50% tanto en el Margen Occidental como en Gaza. En los últimos cuatro años, 282 escuelas han resultado dañadas y se considera que otras 275 están en la línea de enfrentamiento directo.

El aumento de la inseguridad está afectando las oportunidades laborales y la prestación de servicios básicos con consecuencias negativas y retrocesos en materia de desarrollo humano entre la población palestina.

#### Retroceso del desarrollo humano a gran escala

Indicador	Antes de septiembre de 2000	2001	2002	2003
Tasa de pobreza	20,1	45,7	58,6	55,1
Tasa de desempleo	10,0	26,9	28,9 <sup>a</sup>	30,5
Mujeres que reciben atención prenatal	95,6	..	82,4	..
Partos en el hogar en el Margen Occidental	8,2	7,9	14,0	..
Niños con desnutrición crónica en el Margen Occidental	6,7	..	7,9	9,2
Niños con desnutrición crónica en Gaza	8,7	..	17,5	12,7

.. No disponible

a. Datos correspondientes al primer trimestre de 2002.

Fuente: ONU OCAH 2004b.

Fuente: Banco Mundial y Oficina Central de Estadísticas de Palestina, 2004; ONU OCAH (CAP) 2004b.

Como sucede con las escuelas, es muy común que los grupos rebeldes consideren las instalaciones sanitarias como un objetivo militar legítimo

mismo período<sup>21</sup>. En Sierra Leona, donde aproximadamente 500.000 familias campesinas fueron desplazadas<sup>22</sup>, la producción de arroz (el cultivo de primera necesidad más importante) disminuyó 20% durante la guerra civil de 1991-2000 respecto de los niveles previos a la guerra<sup>23</sup>.

### Pérdida de oportunidades en educación

La educación es uno de los pilares del desarrollo humano. No se trata sólo de un derecho fundamental, sino de la base para el progreso en otras áreas, incluida la salud, la nutrición y el desarrollo de instituciones y de la democracia. El conflicto socava estos cimientos y también contribuye a crear las condiciones que perpetúan la violencia.

El conflicto violento destruye la infraestructura educacional, reduce el gasto en escuelas y maestros e impide que los niños asistan a clase. Debido a su asociación a la autoridad del Estado, las escuelas suelen ser un objetivo para los grupos hostiles al gobierno. En la guerra civil de Mozambique (1976-1992), prácticamente la mitad de las escuelas primarias habían sido clausuradas o destrozadas en 1989<sup>24</sup>. La infraestructura en educación también ha sido muy dañada en los Territorios Palestinos Ocupados: 282 escuelas fueron dañadas entre 2000 y 2004 (ver Recuadro 5.3). La capacidad de los gobiernos para mantener los sistemas de educación se ve afectada además por restricciones presupuestarias pues el gasto militar consume lo correspondiente al gasto social. Entre los países de ingreso bajo que disponen de información, el gasto en educación fue del 4,2% del PIB en países sin conflictos y de 3,4% en países en conflicto desde 1990, casi una quinta parte menos<sup>25</sup>.

El conflicto violento también pone barreras a la educación. Los padres se niegan a enviar a sus hijos a la escuela cuando su seguridad está expuesta a riesgos. En Colombia, la tasa de deserción escolar es más elevada en aquellos municipios con paramilitares e insurgentes activos que en otras zonas<sup>26</sup>. La inseguridad vinculada con el conflicto violento se asocia en gran medida con la desigualdad de género (en educación). Incluso cuando se cuenta con posibilidades de escolarización (por ejemplo en campamentos de emergencia), la inseguridad personal es un factor crucial para impedir que las niñas asistan a la escuela. La proporción de niñas respecto de niños matriculados en las escuelas primarias era de 0,83 para 18 países de ingreso bajo que han estado

en conflicto en algún momento desde el año 2000 y de los cuales se tenía información. La misma proporción en países de ingreso bajo que no estaban en conflicto fue de 0,90<sup>27</sup>.

La educación proporciona otro ejemplo de cómo el conflicto violento crea un ciclo que resulta difícil de romper. Una encuesta a ex combatientes de Sierra Leona mostró que la abrumadora mayoría de quienes se unieron a las rebeliones brutales eran jóvenes que vivían en condiciones precarias antes del estallido de la guerra. Tras entrevistar a 1.000 ex combatientes, la encuesta arrojó que la mitad había desertado de la escuela porque no podían solventar los gastos de escolaridad o bien porque la escuela había cerrado sus puertas.

### Consecuencias adversas para la salud pública

Al igual que la educación, la salud es uno de los principales determinantes del desarrollo humano. El conflicto violento genera riesgos evidentes a la salud en el corto plazo. En el largo plazo, el efecto sanitario del conflicto violento reclama más vidas que las balas.

La mayor parte de las dos millones de muertes infantiles que se atribuyen al conflicto cabe en esta categoría. De igual modo, una mayor exposición a enfermedades y lesiones plantea grandes amenazas a los grupos vulnerables, especialmente a los refugiados y a los desplazados al interior del territorio. Normalmente se menciona la desnutrición aguda, las enfermedades diarreicas, el sarampión, las infecciones respiratorias y el paludismo como las razones de por qué las tasas de mortalidad entre los refugiados han superado más de 80 veces las tasas de referencia en algunos lugares de África<sup>28</sup>. Pero incluso los no desplazados sufren porque las enfermedades que se manifiestan en los campamentos se propagan fácilmente hacia zonas locales. En Chechenia, la tasa de tuberculosis era de 160 casos por cada 10.000 comparado con 90 en el resto de la Federación Rusa<sup>29</sup>.

El conflicto violento tiene un registro comprobado en cuanto a que interrumpe el abastecimiento de servicios sanitarios básicos, especialmente en las comunidades pobres. Como sucede con las escuelas, es muy común que los grupos rebeldes consideren las instalaciones sanitarias como un objetivo militar legítimo. Prácticamente el 50% de los centros

de atención de salud primaria de Mozambique fueron saqueados y las zonas aledañas fueron minadas durante la guerra civil<sup>30</sup>. También ocurre que gran parte del personal médico abandona las zonas de conflicto. Incluso zonas con buenos indicadores sanitarios antes del estallido de la violencia pueden experimentar deterioro profundo. En Bosnia y Herzegovina, el 95% de los niños fueron vacunados antes de que se iniciaran las hostilidades a principios de los años noventa. En 1994, en el fragor de la lucha, la tasa de vacunación había descendido a menos de 35%<sup>31</sup>. El conflicto puede interrumpir el suministro de importantes bienes públicos necesarios para mejorar la salud en la sociedad y combatir las enfermedades debilitantes y mortales. A pesar de los esfuerzos mundiales por erradicar el gusano de Guinea, la ceguera de río y la poliomielitis, estas enfermedades se han instalado en las zonas de mayor conflicto en África<sup>32</sup>.

El conflicto armado ha influido en la propagación de la pandemia del VIH/SIDA. En 2003, de los 17 países que tenían sobre 100.000 niños huérfanos a causa del SIDA, 13 estaban en conflicto o al borde de una emergencia<sup>33</sup>. Son varios los factores que pueden contribuir a la propagación del VIH en situaciones de conflicto y muchos de ellos dejan a la mujer particularmente vulnerable: desplazamiento de la población, ruptura de relaciones, uso de la violación como arma, mayor coerción sexual a cambio de dinero, comida o protección, colapso de los sistemas de salud con la consiguiente interrupción del acceso a la información y al abastecimiento que pudieran ayudar a controlar la exposición al VIH, y menor seguridad en las transfusiones sanguíneas<sup>34</sup>.

Al igual que con la educación, el conflicto armado termina a menudo en una disminución de los recursos disponibles para la atención de salud (Figura 5.3). En 2002, los países con un bajo IDH destinaron, en promedio, 3,7% del PIB a gastos militares comparado con el 2,4% en salud<sup>35</sup>. En algunos casos, como Burundi y Eritrea, los países destinaron una proporción mucho más alta al gasto militar que al gasto en educación y salud juntos

### Desplazamiento, inseguridad y delito

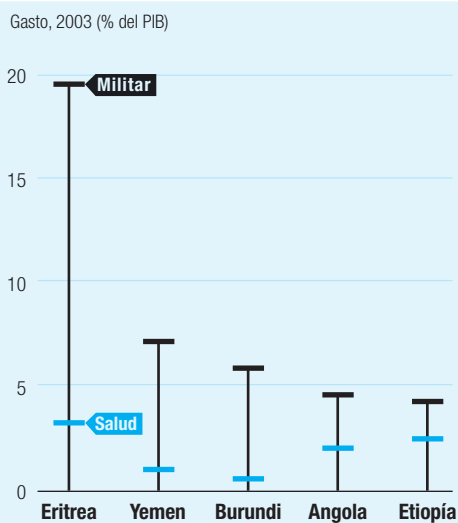
El desplazamiento es un corolario prácticamente inevitable del conflicto violento y sus consecuencias son, en general, de largo plazo. Tras la pérdida de hogares y bienes, las personas quedan sin medios

para ganarse la vida. Incluso familias que fueron pudientes se ven impedidas de mantenerse a sí mismas y a sus parientes más pobres. Para las familias, la pérdida de bienes se traduce en mayor riesgo de desnutrición y enfermedades.

En el mundo hay alrededor de 25 millones de personas desplazadas a causa de un conflicto. Ahuyentadas por grupos armados o con el fin de huir de la violencia, estas personas quedan totalmente vulnerables. Los campamentos que albergan a una cifra estimada de 1,8 millones de personas en la región de Darfur se han transformado en un símbolo de los desplazados. Ahuyentada de sus casas por la milicia respaldada por el Estado, la gente queda a merced de la desnutrición y de las enfermedades infecciosas como nunca antes lo estuvo. En Colombia, una prolongada guerra civil ha provocado uno de los episodios de desplazamiento más grandes desde la Segunda Guerra Mundial en Europa. En 2002, de una población total de 43,5 millones, dos millones eran refugiados o desplazados<sup>36</sup>. Si se mide con respecto al tamaño de la población, algunos países han llegado a tener niveles de desplazamiento peores. A mediados de los años 1980, 750.000 personas habían sido desplazadas al interior de Guatemala o habían huido a México, lo que representa prácticamente una décima parte de la población<sup>37</sup>. Más de 600.000 chechenos (la mitad de la población) son desplazados internos luego de casi 10 años de conflicto<sup>38</sup>.

Mientras comunidades completas sufren las consecuencias del conflicto violento, las mujeres y los niños están en una posición especialmente vulnerable

**Figura 5.3** Prioridades de gasto de países con bajo desarrollo humano que acaban de experimentar un conflicto



Fuente: Cuadro de Indicadores 20.

La aparición de mercados  
negros y economías  
paralelas que generalmente  
acompañan al conflicto  
violento crea nuevas  
oportunidades para  
los combatientes, y  
nuevas fuentes de  
desarticulación económica

Mientras comunidades completas sufren las consecuencias del conflicto violento, las mujeres están en una posición especialmente vulnerable. Muchas de ellas sufren la brutalidad de la violación, el abuso y la explotación sexual durante y después del conflicto. En los últimos años, se ha documentado la violación masiva en tiempos de guerra en Bosnia y Herzegovina, Camboya, Liberia, Perú, Somalia y Uganda. Durante el conflicto de Sierra Leona, más del 50% de las mujeres fueron víctimas de algún tipo de violencia sexual<sup>39</sup>. Muchas de estas mujeres quedan con secuelas graves tanto físicas como mentales y algunas incluso deben soportar el rechazo de sus familias y comunidades. La violencia y los actos de terror perpetrados contra las mujeres son estrategias institucionalizadas que han adoptado las facciones bélicas –incluidas las fuerzas gubernamentales– en muchos países.

Los niños también quedan especialmente expuestos al impacto del conflicto violento. No sólo son los más afectados en cuanto a costo humano, sino que además corren el riesgo de vivir un horror especial: el riesgo de ser reclutados a la fuerza como soldados. Se acusa al Ejército de Resistencia del Señor, que opera a lo largo de una amplia franja territorial en el norte de Uganda, de haber secuestrado a 30.000 niños. En el mundo, hay alrededor de 250.000 soldados menores de edad<sup>40</sup>. El secuestro forzado es una estrategia de servicio militar obligatorio importante, aunque el reclutamiento también se ve facilitado por factores que operan por el lado de la oferta. En particular, la pobreza empuja a los niños de hogares pobres a las filas de los grupos armados. En países como Sri Lanka, los grupos rebeldes han reclutado a jóvenes provenientes de los sectores más pobres ofreciéndoles dinero o alimentos a ellos o a sus familias.

Menos visible que los refugiados o soldados niños, pero no menos importante para el desarrollo humano es la pérdida de la confianza y de las formas de mediación tradicionales que pueden darse como resultado del conflicto violento. En los lugares donde se debilitan estas instancias, invariablemente aumenta la cultura del delito y la inseguridad. Esto sucede particularmente en situaciones de alto desempleo o cuando el Estado es demasiado débil para mantener la ley y el orden. Los civiles son con frecuencia víctimas de saqueos y persecución por fuerzas tanto del Estado como insurgentes. Entre 1998 y 2001, hubo más de 100.000 homicidios en Colom-

bia, lo cual significa un promedio de 61 víctimas por cada 100.000 personas al año. En el mismo período, en los Estados Unidos hubo alrededor de 5,7 homicidios por cada 100.000 personas al año<sup>41</sup>. Esta tasa tan alta de homicidios en Colombia redujo la esperanza de vida durante los noventa entre un año y medio y dos años<sup>42</sup>.

Normalmente son las familias pobres las que cargan con el peso de financiar todos los conflictos que ponen en peligro su seguridad. Tanto los rebeldes como los actores estatales se encuentran a sí mismos saqueando los bienes de la gente común y corriente o explotando los recursos naturales, creando una economía de guerra que alimenta el conflicto. Aquellos que se benefician tienen intereses creados contrarios a los acuerdos de paz. Los medios más recurrentes para incrementar los ingresos son la aplicación de impuestos ilegales y la extorsión. En la región oriental de la República Democrática del Congo, las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Rwanda (FDLR) imponen impuestos ilegales y sistemáticamente saquean los mercados locales. El “impuesto a la guerra” supera el ingreso de la mayoría de los residentes locales. En ocasiones, los civiles también son forzados a pagar a las FDLR un alto porcentaje de sus ingresos de la extracción del coltan, una de las pocas actividades que genera ganancias en la región<sup>43</sup>. El bandidaje, el robo de ganado y la incapacidad del Estado de brindar protección hacen que la inseguridad sea una realidad cotidiana en las regiones afectadas por conflictos.

La aparición de mercados negros y economías paralelas que generalmente acompañan al conflicto violento crea nuevas oportunidades para los combatientes, y nuevas fuentes de desarticulación económica para la sociedad. La escasa capacidad del Estado de regular los recursos naturales, por ejemplo, junto con una corrupción generalizada, facilita el desarrollo de redes informales e ilícitas. En Sierra Leona, la industria informal del diamante era una rica fuente de ingresos para el rebelde Frente Unido Revolucionario y para su patrocinante, el ex presidente de Liberia Charles Taylor. Así, el delito y la inseguridad se vuelven manifestaciones de conflictos que pudieron haber tenido un origen político.

### Entrelazamiento de la inseguridad

Los costos en desarrollo humano asociados al conflicto violento constituyen argumentos potentes

para la prevención. Una vez iniciado, el conflicto violento puede llevar a problemas que resulta muy difícil resolver y a costos en desarrollo humano que son acumulativos e irreversibles. Cuando los pobres pierden sus bienes, la posibilidad de pagar los gastos de salud, educación y alimentación de los niños se ve disminuida, a veces con consecuencias fatales. La pérdida de las oportunidades de recibir educación se transmite por generaciones en forma de analfabetismo y de menores posibilidades de salir de la pobreza. No son sólo los costos de desarrollo humano lo que hace que la prevención sea un imperativo. Los costos institucionales del conflicto

violento pueden tener consecuencias devastadoras para el desarrollo a largo plazo. Cuando concluyen los conflictos, los caminos y los puentes pueden ser reconstruidos con prontitud con ayuda externa, pero el quiebre de las instituciones, la pérdida de la confianza y los traumas infligidos a las personas vulnerables pueden derivar en la probabilidad de otro conflicto. Al debilitar a los estados, el conflicto violento puede atrapar a poblaciones enteras, así como a los habitantes de estados vecinos, en ciclos de violencia. Romper estos ciclos es uno de los mayores desafíos del desarrollo humano que enfrenta la comunidad internacional.

El colapso de una autoridad eficiente en algunos países ha minado la capacidad de prevenir y resolver los conflictos

## El desafío de los estados propensos al conflicto

Durante gran parte del siglo XX, el conflicto violento fue la consecuencia de un quiebre en las relaciones entre estados. Hoy, el conflicto violento es básicamente la consecuencia de un fracaso al interior de los estados, o de la incapacidad de los estados para prevenir, contener y resolver conflictos entre diferentes grupos. Ningún conflicto es igual a otro; sin embargo, los estados más propensos al conflicto comparten ciertas características comunes.

El conflicto violento puede estallar por diversas razones. Pese a que se han hecho intentos por identificar factores de riesgo individuales, lo que al parecer importa son grupos de riesgos y acontecimientos catalizadores. Algunos riesgos están arraigados en la pobreza y la desigualdad, aunque el vínculo no es automático. Otros se descubren en fracasos institucionales y estructuras políticas no democráticas, en las ocupaciones o reivindicaciones territoriales. Algunos acontecimientos externos como caídas económicas, conflictos regionales y cambios en la sociedad que crean tensiones entre las distintas élites políticas pueden arrastrar a las sociedades al conflicto violento.

El colapso de una autoridad eficiente en algunos países ha minado la capacidad de prevenir y resolver los conflictos. Los gobiernos que no han tenido la capacidad ni la voluntad de cumplir con sus funciones principales, que incluyen el control territorial, el suministro de servicios básicos, la administración

de recursos públicos y la protección de los medios de subsistencia de la población más pobre, son tanto causa como consecuencia del conflicto violento<sup>44</sup>. Como señala la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados: “En términos de seguridad, es mucho más probable conseguir un sistema internacional cohesionado y pacífico a través de la cooperación de estados eficientes...que en un escenario de estados frágiles, colapsados, fragmentados o en general, dominados por el caos”<sup>45</sup>. Si bien la ineficacia de los estados varía en cuanto a su forma, tres de sus características comunes que incrementan el riesgo de que las tensiones políticas y las presiones económicas desemboquen en conflictos violentos han sido muy bien resumidas por la Comisión sobre Estados Frágiles y la Seguridad Nacional de los EE.UU.: la falta de seguridad, la falta de capacidad y la falta de legitimidad<sup>46</sup>.

- *La falta de seguridad.* La seguridad, incluida la seguridad humana en su más amplio sentido, es un cimiento básico del desarrollo sostenible y de un gobierno eficaz. Proporcionar seguridad es una de las funciones más elementales del Estado. Ello implica la protección contra los abusos sistemáticos de los derechos humanos, amenazas físicas, violencia y riesgos extremos económicos, sociales y ambientales. Muchos estados propensos al conflicto no están intere-

La desigualdad horizontal entre grupos conlleva a percepciones de que se está abusando del poder del Estado para favorecer a un grupo sobre otro

sados o no son capaces de proporcionar seguridad con lo que crean oportunidades para que actores externos al Estado llenen este vacío. Durante los conflictos en Sierra Leona y Liberia, la capacidad del gobierno de proporcionar seguridad fue escasamente evidente más allá de contados centros urbanos. En Sudán, el gobierno ha socavado activamente la seguridad de los africanos negros mediante el apoyo a las milicias árabes y los actos militares directos que atentan contra la población civil.

- *La falta de capacidad.* La autoridad del Estado depende profundamente de su habilidad para proveer servicios básicos e infraestructura. Cuando los gobiernos son incapaces o no tienen la voluntad de hacerlo, la privación, el sufrimiento y la exposición a amenazas de epidemias pueden crear resentimiento y aumentar la pérdida de confianza pública. En Liberia, por ejemplo, el sector salud ha sido fundamentalmente organizado y financiado por organismos no gubernamentales internacionales desde 1990, no por el responsable nominal, el Ministerio de Salud. En Sierra Leona sólo se lleva registro de alrededor de un 25% de los nacimientos rurales, con lo que queda de manifiesto la inadecuada cobertura de los servicios de bienestar. Más del 90% de los fármacos que distribuye la farmacia central estatal no llega a los beneficiarios a quienes estaban destinados.
- *La falta de legitimidad.* La rivalidad política, social y económica es parte del proceso de desarrollo. Que estas rivalidades adquieran el carácter de violentas depende de la capacidad que tengan las instituciones del Estado para articular los intereses y las aspiraciones de grupos diferentes, arbitrar entre ellos y mediar en el conflicto. Todo esto depende de instituciones que sean consideradas legítimas y responsables más que de canales para el ejercicio de intereses privados. No es extraño que en los estados propensos al conflicto las instituciones sean disfuncionales, sujetas a crisis de autoridad política y con tendencia a la violencia para presentar reivindicaciones relativas al control sobre los recursos, los ingresos estatales y el poder del Estado.

La pobreza, la inseguridad y el conflicto violento se refuerzan sistemáticamente entre sí. No todos los países en desarrollo son proclives al con-

flicto ni la prosperidad retira la amenaza de conflicto. Pero si interactúa con otros factores, la pobreza puede exacerbar las tensiones creadas por los tres vacíos que se han descrito anteriormente. El Ministerio del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DfID) tiene un listado de 46 estados frágiles cuyos gobiernos no pueden o no están interesados en ejercer funciones básicas como control territorial, provisión de seguridad, administración de recursos públicos y suministro de servicios básicos; 35 de ellos estaban en conflicto en los años 1990<sup>47</sup>. De acuerdo a las estimaciones del DfID, en estos estados habita una tercera parte de las personas que viven con menos de un dólar al día. Intentar establecer si estos países son pobres porque están en conflicto, o están en conflicto porque son pobres, es un ejercicio inútil y sin sentido. Lo que está claro es que la pobreza es parte del ciclo que crea y perpetúa el conflicto violento al cual este mismo retroalimenta reforzando la pobreza

## Desigualdades horizontales

Así como la pobreza total no lleva automáticamente al conflicto violento, los vínculos entre la desigualdad y el conflicto son complejos y variados. Una franca desigualdad no constituye un marcador automático de conflicto violento. Si así fuera, América Latina sería una de las regiones más violenta del mundo. A los altos niveles de desigualdad vertical basada en el ingreso se asocia la desarticulación social, incluidos los altos índices de delincuencia y de inseguridad personal. La desigualdad horizontal entre regiones y grupos plantea amenazas de orden diferente, no sólo porque estas desigualdades pueden causar la percepción –justificada o no– de que se está abusando del poder del Estado para favorecer a un grupo sobre otro. En la práctica, las desigualdades horizontales y verticales por lo general interactúan, y el factor decisivo puede no ser la magnitud de la desigualdad por sí misma, sino complejas tensiones políticas y económicas que han estado presentes por varias generaciones.

El conflicto en Nepal ilustra cómo las desigualdades presentes en diferentes dimensiones pueden crear las condiciones para que se produzca un conflicto violento<sup>48</sup>. En 1996, año en que comenzó la actual insurgencia, el índice de pobreza era de 72% en las regiones del centro y del extremo occidental



y de sólo 4% en el valle de Katmandú. Por sobre estas disparidades regionales están las disparidades en desarrollo humano, pues la casta nepalesa más alta registra un IDH superior en aproximadamente un 50% al de las comunidades étnicas montañosas, los grupos étnicos terai y las castas laborales. Y si bien los indígenas constituían el 36% y los dalits el 15% de la población en 1999, los indígenas sólo ocupaban el 8,42% y los dalits el 0,17% de los cargos en los organismos de gobierno. La insurgencia en Nepal tiene sus raíces más profundas precisamente en las regiones occidentales donde el desarrollo ha quedado rezagado en comparación con el resto del país y donde los grupos marginados albergan un profundo sentimiento de injusticia respecto del fracaso de las instituciones del Estado. Desde 1996, han muerto más de 8.000 personas.

El caso de Nepal muestra cómo las respuestas al conflicto violento pueden exacerbar sus causas subyacentes. Enfrentado a una insurgencia generalizada, el gobierno ha respondido con una estrategia de campo de batalla para contraatacar las actividades de las guerrillas maoistas. Tal estrategia ha sido apoyada por la asistencia militar proveniente de algunos países ricos y se ha recurrido a la retórica de la “guerra al terrorismo” para justificar la fuerte respuesta militar. De todos lados provienen informes de graves abusos a los derechos humanos, pero en algunas partes del país existe la percepción de que los actores del Estado han pasado a ser parte del problema de seguridad.

Las estrategias políticas para afrontar las profundas desigualdades que han alimentado la insurgencia han estado menos en evidencia. Ciertamente, la respuesta política al conflicto parece exacerbar sus causas profundas. Aludiendo a imperativos superiores de seguridad, el gobierno real ha instituido una monarquía absolutista, socavando con ello las instituciones democráticas y poniendo fuera de la ley a los políticos de la línea central y a los grupos de derechos humanos, e invitando a que tanto la India como el Reino Unido suspendan la ayuda. En este contexto, debilitar la democracia sólo puede minar las diversas instituciones que son necesarias para resolver el conflicto y restituir la paz. Más viable sería una estrategia que uniera a las fuerzas democráticas para abordar las amenazas concretas a la seguridad planteadas por la insurgencia y elaborara acuerdos de paz que incluyeran medidas para reducir las pro-

fundas desigualdades que impulsan el conflicto.

No abordar los desafíos que plantea la desigualdad horizontal puede producir conflictos violentos tanto en estados más estables como en estados frágiles. Hasta fines del decenio de 1990, la república de Côte d’Ivoire era uno de los estados más estables de África Occidental. La legitimidad del gobierno se vio afectada cuando parte de la élite política percibió que los cambios políticos y el aumento de las desigualdades regionales no les convenían. El resultado fue un estallido de violencia política hacia fines de los años 1990, que fue seguido de una paz frágil en 2003. La lección: la legitimidad y la estabilidad políticas son artículos de primera necesidad más fáciles de perder que de restituir (Recuadro 5.4).

Las desigualdades horizontales no existen aisladas; interactúan con procesos más amplios y políticos que pueden generar conflictos violentos. En Bolivia, los recientes brotes de inestabilidad política y violencia se han vinculado con disputas sobre medidas para administrar la riqueza generada por las exportaciones de minerales. Estos conflictos han sido la piedra de tope de profundas quejas por parte de la población indígena respecto de la desigual distribución de los beneficios del desarrollo.

En Indonesia, el conflicto violento de Aceh tiene en parte el mismo origen, pues los grupos indígenas se movilizan en torno a un programa que exige su derecho a una mayor proporción de las riquezas generadas por las exportaciones minerales junto con el resentimiento frente a lo que se percibe como ventajas en términos de empleo y educación otorgadas a los inmigrantes de Java<sup>49</sup>. En el año 2000, la región de Aceh estaba entre las regiones más ricas de Indonesia en términos de generación de riqueza, pero entre las más pobres conforme a la medición del nivel de pobreza de ingresos. Durante los dos decenios que precedieron al año 2002, período que estuvo marcado por la mayor riqueza del petróleo, los niveles de pobreza en Aceh más que se duplicaron, mientras que en Indonesia la pobreza descendió a la mitad. Debido al aumento en la riqueza mineral, incrementó asimismo la demanda de obreros calificados en la industria del petróleo y del gas y en las reparticiones públicas, necesidad que ha sido satisfecha de manera desproporcionada con inmigrantes provenientes de Java. En 1990 (aproximadamente cuando comenzó el conflicto actual), el empleo urbano entre acehneses era el doble que

No abordar los desafíos que plantea la desigualdad horizontal puede producir conflictos violentos incluso en estados estables

Hace 10 años, pocos habrían considerado a Côte d'Ivoire como candidato para formar parte de la lista de estados frágiles. El país parecía contar con instituciones y estructuras políticas capaces de dar cabida a los intereses de distintos grupos y regiones. Hoy, después de una sucesión de conflictos violentos, la estabilidad política de Côte d'Ivoire es un tema incierto. ¿Qué sucedió?

Côte d'Ivoire está compuesto por cinco comunidades etnolingüísticas principales. Los akan (42,1% de la población) y los krou (11%), concentrados en el Sur y el Oeste, son cristianos. Los grupos mandé del Norte (16,5%) y los voltaicos (17,6%), viven principalmente en el Norte y son en su mayoría musulmanes. El quinto grupo es el mandé del Sur (10%). En el país también viven muchos habitantes de origen extranjero que llegaron en el decenio de 1940 de lo que hoy es Burkina Faso a trabajar en las plantaciones de café y cacao. Muchos de estos inmigrantes se instalaron en forma permanente en Côte d'Ivoire y en 1998, una cuarta parte de la población era de origen extranjero, si bien había nacido en el país.

Luego de la independencia de 1958, el Presidente Felix Houphouët-Boigny instauró un Estado unipartidista, pero se cuidó de mantener el equilibrio entre diferentes regiones y grupos étnicos, a través de un sistema de cupos para cargos gubernamentales. También concedió el derecho a voto a los inmigrantes y con el tiempo introdujo un sistema pluripartidista. Durante los primeros 20 años posteriores a la independencia, Côte d'Ivoire experimentó estabilidad política y mantuvo tasas de crecimiento sostenido, un extraño logro en África Occidental.

Este éxito relativo comenzó a desmoronarse en el decenio de 1980: la caída de los precios del café y el cacao aumentaron la vulnerabilidad económica, las desigualdades entre el Norte y el Sur se ampliaron y aumentaron las tensiones entre los habitantes originarios y los emigrantes económicos en las regiones del Sur. El decenio de 1990 fue testigo del surgimiento del nacionalismo ivorino. Se impidió votar a los 'extranjeros', medida que excluyó a los líderes políticos del Norte del proceso electoral. Las instituciones estatales comenzaron a representar cada vez más y en forma exagerada al grupo étnico que estuviera en ese momento en el poder, incluidos los militares.

Las desigualdades sociales y económicas se ampliaron en parte debido a presiones económicas y en parte como resultado de la utilización del poder estatal para apoyar a grupos y regiones privilegiadas. A fines del decenio de los noventa, cinco de las seis regiones con los índices más bajos en términos de matriculación primaria se ubicaban en las zonas del Norte. Según el Índice de prosperidad socioeconómica<sup>1</sup>, durante el período entre 1994 y 1998 los grupos del Sur (akan y krou) mejoraron su situación en relación con el promedio nacional, especialmente la tribu baoulé, mientras que los mandé y voltaicos del Norte siguieron con niveles muy por debajo del promedio

nacional (ver la Figura). La posición de los mandé del Norte empeoró de 1,19 veces el promedio nacional en 1994 a 0,93 en 1998.

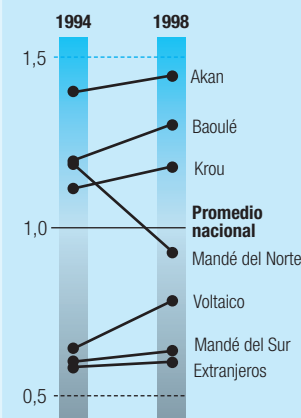
Las crecientes desigualdades interactuaron con agravios que estaban a punto de estallar vinculados a la exclusión política y a la sensación de que se utilizaba el poder del Estado para favorecer a ciertos grupos y regiones. Un Golpe de Estado de diciembre de 1999 condujo a la instauración de un gobierno militar, que si bien acordó llamar a nuevas elecciones, también incorporó cambios constitucionales que excluían del gobierno a aquellos de 'dudosa' nacionalidad. La falta de acuerdos sobre los resultados de las elecciones realizadas en octubre de 2000 desembocó en protestas generalizadas y otro cambio de gobierno. El nuevo gobierno continuó la práctica de favorecer a los grupos del Sur y provocó el levantamiento de 2001 liderado por el Movimiento Patriótico de Côte d'Ivoire con base en el Norte, el cual extendió su control a la mitad del territorio nacional.

Siguiendo el decidido estímulo de Francia y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, los grupos en pugna firmaron un acuerdo de paz en enero de 2003, pero su puesta en marcha se atrasó debido a impasses sobre el desarme de los rebeldes, los criterios de idoneidad para los candidatos presidenciales y las leyes sobre nacionalidad. La lucha política se reanudó en los últimos meses, junto con el surgimiento de un creciente resentimiento hacia las tropas francesas encargadas de mantener la paz. El actual Presidente acaba de anunciar que el líder de la oposición puede presentarse a las elecciones que se realizarán más adelante este año, pero los temas de fondo siguen sin resolverse.

La caída de Côte d'Ivoire hasta convertirse en un Estado frágil es el resultado de la compleja interacción entre fuerzas sociales, económicas y políticas. Sin embargo, la incapacidad de este Estado de reparar las crecientes desigualdades sustentadas en la pertenencia a diferentes regiones o grupos ha sido un factor de importancia que ha contribuido a tal situación. Así también su incapacidad de ser percibido como entidad capaz de mantener un equilibrio justo entre diferentes grupos. La conclusión: las desigualdades económicas y políticas horizontales pueden desestabilizar a los estados.

#### Diferencias étnicas en los noventa en Côte d'Ivoire

Índice de prosperidad socioeconómica, en relación con el promedio nacional



Fuente: Langer 2005.

1. El Índice de prosperidad socioeconómica consta de cinco indicadores: propiedad de refrigerador y automóvil, acceso a agua entubada, material del piso en la vivienda y acceso a baño con cisterna y muestra la situación de un grupo en relación con el promedio nacional.

Fuente: Langer 2005.

entre los inmigrantes javaneses. Al mismo tiempo, las políticas de migración fomentaban el establecimiento de campesinos de Java en Aceh, la mayoría de los cuales tenía propiedades más extensas que los campesinos acehneses. La injusticia percibida de estas desigualdades horizontales se manifestaba en un sentimiento anti-javanés, al cual el movimiento separatista continúa apelando.

Es posible abordar los conflictos relacionados con altos niveles de desigualdad horizontal o con divisiones políticas entre grupos y regiones. Una forma es restituir la confianza política a través de un proceso de “diálogo entre diversas partes interesadas o multipartito”, enfoque que comienza con el principio simple de que sólo se puede solucionar los conflictos en forma pacífica –y duradera– mediante la confianza y el diálogo. Este modelo ha sido utilizado de manera generalizada en América Latina, con diversos grados de éxito. En Guatemala, la Asamblea de la Sociedad Civil jugó un papel crucial en la formulación de posiciones de consenso durante el proceso de paz de 1994, cuando muchas propuestas fueron parte de los Acuerdos de Paz finales. La Asamblea construyó puentes entre el Estado y la sociedad más amplia, aunque los resultados se han visto debilitados debido a que el gobierno no ha dado cumplimiento a algunas de las promesas relativas a la reforma agraria. Cualquiera sea la forma que adopte, es imposible que el diálogo multipartito arroje resultados positivos si los actores del gobierno no responden de manera eficaz a las desigualdades sociales y económicas que provocan los conflictos. En Bolivia, varias rondas de diálogo entre la sociedad civil y los sucesivos gobiernos no han podido generar resultados tangibles, de ahí que se vuelva en forma periódica a la violencia y el caos político (Recuadro 5.5).

### Gestión de los recursos naturales

Además de intensificar la desigualdad, la abundancia de recursos naturales puede aumentar los vacíos de capacidad que hacen que algunos estados queden más expuestos al conflicto. Estos estados son en general desesperadamente pobres, pero sumamente ricos en recursos. La susceptibilidad al conflicto violento parece ser un rasgo de lo que se ha llamado “la maldición de los recursos”. Una vez más, los vínculos entre recursos y conflicto violento

no son ni automáticos ni inevitables. Botswana ha convertido la riqueza de los diamantes en elevado crecimiento y rápido desarrollo humano y compartiendo los ingresos ha evitado el conflicto entre grupos. Sin embargo, esta es la excepción más que la regla en la mayor parte del mundo en desarrollo. La combinación de estructuras de administración pública débiles y de recursos que ofrecen la promesa de ganancias imprevistas a aquellos que controlan su producción y exportación es una causa importante de conflicto violento.

En la era de la pos Guerra Fría, el ingreso por concepto de recursos naturales ha reemplazado a la financiación de las superpotencias como el combustible de la guerra. Entre 1990 y 2002, el mundo fue testigo de al menos 17 conflictos de este tipo en que los recursos naturales fueron un factor relevante. Los diamantes en Angola y Sierra Leona, la madera y los diamantes en Liberia, las piedras preciosas en Afganistán, y el cobre, el oro, el cobalto y la madera en la República Democrática del Congo han estado en el centro del conflicto civil, o como en el caso de este último país, de incursiones realizadas por estados vecinos (Cuadro 5.2). En Camboya, la insurgencia del Khmer Rojo fue financiada en gran medida por las exportaciones de madera.

Como vimos en el Capítulo 4 sobre comercio, para muchos países los recursos naturales se han vuelto una maldición en lugar de una bendición. En la esfera del conflicto, la patología de la “maldición de los recursos” opera por varios canales, impidiendo el desarrollo de instituciones políticas y economías de mercado capaces de convertir la riqueza natural en desarrollo humano. Parte del problema está en la desviación de la riqueza nacional. Los flujos financieros que podrían haberse utilizado para sustentar el desarrollo humano suelen ser desviados para financiar guerras civiles, donde el gobierno, los rebeldes y una variedad de caudillos buscan tener el control del petróleo, los metales, los minerales y la madera. Angola es un claro ejemplo. La riqueza de la segunda reserva de petróleo según el tamaño en África y la cuarta reserva mundial de diamantes, se utilizó para financiar una guerra civil que mató o mutiló a un millón de personas entre 1975 y 2002, y que dejó a otros cuatro millones de desplazados internos. Hoy, Angola se ubica en el lugar 160 entre 177 países en el IDH, con una esperanza de vida de aproximadamente 40 años.

Los diálogos nacionales entre múltiples actores son ejercicios inclusivos y participativos que ayudan a crear confianza entre diferentes grupos de interés. Con la ayuda de facilitadores neutrales, estos diálogos permiten a los gobiernos responder ante crisis o formular políticas estratégicas de largo aliento y son particularmente útiles cuando se ha debilitado la confianza en las instituciones políticas o cuando los procesos democráticos son frágiles.

Sin embargo, el diálogo no puede solucionar conflictos o reducir la tensión social si el Estado es incapaz de abordar las profundas desigualdades estructurales que provocan el deterioro político. Bolivia es un ejemplo claro de este problema.

En los últimos años, el país experimentó con procesos de diálogo con el fin de enmarcar las estrategias de desarrollo. En 1997, uno de estos diálogos condujo al Plan General de Desarrollo Económico y Social de 1997-2000, el cual apuntaba a reducir la pobreza concentrándose en la equidad, las oportunidades, la institucionalidad y la dignidad. En 2000, se convocó a otro diálogo nacional como parte del proceso de estrategia de reducción de la pobreza, cuya administración recayó en una secretaría independiente que incluía muchos participantes de la sociedad civil. Pero las frustraciones aumentaron a medida que las políticas derivadas de los diálogos no se pusieron en práctica de manera eficiente. En efecto, surgieron cada vez más desacuerdos en torno a las políticas económicas, la explotación de las reservas de gas natural, la erradicación de los cultivos de coca en 1998-2001 que tuvo un costo de 59.000 empleos, y la oposición a la privatización de los servicios públicos.

Mientras tanto, la desigualdad es generalizada. El ingreso del 10% más rico de la población supera 90 veces a aquel del 10% más pobre. La distribución de la tierra también es desigual: dos millones de familias, casi todas indígenas, trabajan cinco millones de hectáreas, mientras que menos de 100 familias son propietarias de 25 millones de hectáreas. En promedio, los bolivianos tienen entre cinco años y cinco años y medio de escolaridad, pero existe una diferencia de siete años de escolaridad media entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población. La tasa de pobreza, que había disminuido a 48,7% en 1999, aumentó a 61,2% en 2002. Más aún, el 88% de los indígenas son pobres.

Las desigualdades y el descontento en torno a las políticas generaron manifestaciones violentas en 2003 con la participación de asociaciones campesinas, federaciones de trabajadores e incluso intelectuales de clase media, que obligaron al Presidente a renunciar. Debido a la creciente ola de protestas y al deterioro de la confianza que éstas reflejan, se hace más difícil para el gobierno responder a las demandas de manera sostenida.

**Fuente:** Barnes. 2005. ICG. 2004a. Justino, Litchfield y Whitehead. 2003. Petras, 2004.

Las ganancias imprevistas por concepto de ingresos por recursos naturales pueden debilitar al Estado en diversos niveles. Sobresalen dos incentivos perversos que exacerban una mala gobernabilidad. En primer lugar, la disponibilidad de amplias corrientes de ingresos puede debilitar los incentivos para que los gobiernos elaboren sistemas de ingresos estables a través de estructuras impositivas nacionales. Un Estado que se torna menos dependiente de los ingresos por concepto de impuestos será menos responsable ante sus ciudadanos<sup>50</sup>. En segundo lugar, las ganancias provenientes de los recursos

naturales ofrecen una rentabilidad sumamente elevada a la corrupción en el Estado y de los individuos y grupos que lo controlan. Estructuras de gestión pública débiles proporcionan amplias oportunidades a la actividad “extra presupuestaria”, y flujos de ingresos elevados despiertan interés en los individuos con poder quienes buscan asegurar que esas oportunidades se mantengan intactas. No existe una cifra oficial del ingreso por concepto de petróleo en Guinea Ecuatorial, pero el monto de US\$710 millones calculado por el Banco Mundial revela un gran desajuste entre el ingreso declarado y el ingreso

**Cuadro 5.2** Los recursos naturales han contribuido a alimentar conflictos en muchos países

País	Duración del conflicto	Recursos
Afganistán	1978–2001	Piedras preciosas, opio
Angola	1975–2002	Petróleo, diamantes
Angola (Cabinda)	1975–	Petróleo
Camboya	1978–1997	Madera, piedras preciosas
Colombia	1984–	Petróleo, oro, coca
Congo, Rep. del	1997	Petróleo
Congo, Rep. Dem. del	1996–1997, 1998–2002	Cobre, coltán, diamantes, oro, cobalto
Indonesia, Aceh	1975–	Gas natural
Indonesia, Papua Occidental	1969–	Cobre, oro
Liberia	1989–1996	Madera, diamantes, hierro, aceite de palma, cacao, café, marihuana, caucho, oro
Marruecos	1975–	Fosfatos, petróleo
Myanmar	1949–	Madera, estaño, piedras preciosas, opio
Papua Nueva Guinea	1988–1998	Cobre, oro
Perú	1980–1995	Coca
Sierra Leona	1991–2000	Diamantes
Sudán	1983–2005	Petróleo

Fuente: Adaptado de Bannon y Collier, 2003.

real. Tales prácticas pueden debilitar las condiciones de gestión responsable y la transparencia, factores fundamentales para el ejercicio legítimo de la autoridad estatal.

### Más allá de las fronteras

No todos los conflictos se derivan de incumplimientos por parte del Estado. También en muchos casos hay factores externos igualmente importantes. Los problemas externos se importan a través de las permeables fronteras de la seguridad humana y luego se reexportan como nuevos problemas de seguridad hacia otros estados.

Estos factores externos adquieren variadas formas. El desmantelamiento del Estado afgano fue apoyado activamente mediante la invasión soviética y el reclutamiento por parte de potencias externas de luchadores mujahidines para poner fin a la ocupación soviética. La consiguiente guerra civil entre diversos grupos de resistencia devastó al país y permitió que surgieran victoriosos los grupos más implacables. El gobierno talibán, que iba a llevar a Afganistán a una caída libre respecto del desarrollo humano, se aprovechó del caos interno inducido por influencias externas. En Somalia, un proceso de militarización patrocinado primero por la Unión Soviética y luego por los Estados Unidos llevó a

una guerra con Etiopía y a una brutal guerra civil entre caudillos rivales que controlaban alrededor de 500.000 armas.

Cualquiera fuere la relación de equilibrio entre factores internos y externos que causan conflictos, las consecuencias son invariablemente regionalizadas e internacionalizadas. La depuración étnica de los Balcanes genera oleadas de refugiados hacia Europa Occidental, y la violencia de Darfur genera refugiados en Chad. Una vez que los conflictos comienzan, se pueden propagar hacia los estados vecinos, minando la seguridad y creando ciclos de violencia limítrofes. La guerra regional en África Occidental que comenzó en Liberia en 1989, emigró a Sierra Leona, regresó a Liberia (donde socavó un proceso de desarme en 1997), y luego se dirigió a Guinea. En septiembre de 2002, combatientes de Liberia y Sierra Leona se vieron envueltos en la lucha que estalló en Côte d'Ivoire.

Una de las características de la globalización es el estrechamiento del espacio económico entre países. Cuando colapsan los estados, las amenazas a la seguridad pueden cruzar este espacio con total impunidad. La creación de redes terroristas desde los mismos grupos que habían sido apoyados por Occidente para destituir a las fuerzas soviéticas constituye un ejemplo claro del efecto “boomerang” de la guerra afgana por el poder.

Los problemas externos se importan a través de las permeables fronteras de la seguridad humana y luego se reexportan como nuevos problemas de seguridad hacia otros estados

En un conflicto violento, al igual que en salud pública, la primera regla de oro es la siguiente: prevenir es mejor que curar

Los estados propensos al conflicto constituyen una enorme amenaza no sólo para sus propios ciudadanos, sino para la comunidad internacional. Son un lugar natural para los caudillos, las redes criminales y los grupos extremistas que buscan explotar un vacío de gobernabilidad. Desde Afganistán a África Occidental y más allá, la desarticulación del Estado abre la puerta a la creación de paraísos para grupos que representan riesgos para la seguridad

de los habitantes locales, y para la incubación de amenazas limítrofes relacionadas con oleadas de refugiados, tráfico de armas, economías de drogas y enfermedades. Los estados frágiles preocupan más allá de sus fronteras porque carecen de la capacidad para controlar su territorio de manera eficaz, el cual puede transformarse en un paraíso seguro para terroristas y organizaciones criminales.

## La respuesta internacional

En 1945, el Secretario de Estado norteamericano Edward R. Stettinius informó a su gobierno sobre la conferencia de San Francisco que creó la Organización de las Naciones Unidas e identificó del siguiente modo los dos componentes fundamentales de la seguridad humana y su interconexión: “La batalla por la paz debe ser librada en dos frentes. El primer frente es el de la seguridad, en el cual vencer significa conquistar la libertad para vivir sin temor y el segundo es el frente económico y social, en el cual la victoria significa conquistar libertad para vivir sin miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurarle al mundo una paz duradera”<sup>51</sup>.

Transcurridos 60 años, esas palabras siguen resonando con fuerza ante los desafíos de seguridad colectivos de principios del siglo XXI. La victoria en ambos frentes de la seguridad humana sigue siendo una condición para la prosperidad, aun cuando el ritmo de progreso sea dispar. El progreso en el frente económico y social ha sido limitado, lo que ha obstaculizado el progreso en el frente de la seguridad. Mejorar las condiciones de vida, ampliar las oportunidades de salud y educación y construir las instituciones necesarias para entregar una democracia legítima debiera ser considerado como la primera línea de la defensa. Superar la pobreza no sólo salvará millones de vidas, sino que también hará que las tensiones sociales y económicas que crean conflictos sean más permeables a ser resueltas. En un conflicto violento, al igual que en salud pública, la primera regla de oro es la siguiente: prevenir es mejor que curar. Y el desarrollo es la estrategia más eficaz para prevenir.

El ambiente internacional para elaborar una respuesta a la seguridad colectiva eficaz está marcado por oportunidades y amenazas. Nuevos acuerdos de paz, por frágiles que sean algunos de ellos, demuestran los posibles beneficios que tendría la resolución del conflicto violento para el desarrollo humano: hace cinco años, pocos habrían predicho que Afganistán, Liberia o Sierra Leona estarían en situación de iniciar una recuperación desde la perspectiva del desarrollo humano. Los gobiernos de los países industrializados son cada vez más conscientes de la importancia de elaborar medidas para prevenir el conflicto en sus programas de asistencia para el desarrollo. Al mismo tiempo, la respuesta militar a las amenazas a la seguridad está muy desarrollada en relación a la respuesta más amplia a la seguridad humana. Los ODM han aportado un enfoque renovado a las iniciativas de reducción de la pobreza en el mundo; pero, como se ha sostenido en capítulos anteriores de este informe, el consenso sobre los ODM debe aún inducir el compromiso financiero y político sostenido necesario para traducir los objetivos en resultados prácticos.

La forma en que la seguridad es percibida por los países desarrollados tendrá un peso importante en la eficacia de la estrategia “de dos frentes”. La seguridad en el mundo desarrollado significa cada vez más seguridad militar contra la amenaza que plantea el “terrorismo”. Los objetivos más amplios se han subordinado a este objetivo. La amenaza planteada por el terrorismo es real, para los países ricos y para los países pobres. Sin embargo, existe el peli-

gro de que la guerra contra el terrorismo distorsione las prioridades y dé lugar a estrategias ineficaces o improductivas. Por ejemplo, la guerra contra el terrorismo no puede justificar la violación brutal de los derechos humanos y de las libertades civiles, ni tampoco respuestas militares a problemas relacionados con el desarrollo. Pero muchos gobiernos han citado los enormes imperativos que tiene esa guerra de luchar contra grupos convenientemente llamados “terroristas”. Estas transgresiones amenazan con debilitar las normas y las instituciones requeridas para asegurar la paz. Desde la perspectiva de un concepto más amplio de seguridad humana, existe el peligro de que la guerra contra el terrorismo pudiera marginar la lucha contra la pobreza, las epidemias sanitarias y otros desafíos, alejando los escasos recursos financieros de aquellos factores que causan la inseguridad. Persiste una amenaza muy real de que los ya restringidos presupuestos de asistencia para el desarrollo podrían reasignarse para reflejar el imperativo percibido de los objetivos militares y las metas de la política exterior.

La seguridad humana sólo puede afanzarse completamente mediante el liderazgo de los propios países en desarrollo; no es un producto básico que se pueda importar. Sin embargo, es también uno de los elementos fundamentales de la “nueva alianza” a favor del desarrollo entre países ricos y países pobres. Los países desarrollados tienen un papel central en cuanto a eliminar la barrera al desarrollo humano creada por el conflicto violento, y poseen una base sólida de acción arraigada en un imperativo moral y en el interés propio.

## Mejorar la ayuda

Como se aprecia en el Capítulo 3, la ayuda internacional es uno de los principales recursos disponibles para acelerar el avance hacia el segundo frente identificado por el Secretario de Estado Stettinius: la guerra contra la pobreza. Pero una ayuda bien diseñada también puede servir para abordar algunos de los desafíos a que se ven enfrentados los estados propensos al conflicto.

Admitir que los procesos de desarrollo destinados a mejorar el bienestar humano pueden generar conflictos sin la intención de hacerlo es el primer paso hacia la prevención del conflicto. Cuando se provee ayuda en ambientes propensos al conflicto

se puede exacerbar tensiones entre grupos, como ocurrió en Rwanda. La asistencia al desarrollo que benefició a una pequeña parte de la población y excluyó a la mayoría contribuyó a la desigualdad, alimentando el resentimiento y contribuyendo a la violencia estructural<sup>52</sup>. Si los donantes hubieran tenido mayor conciencia de las consecuencias de sus acciones y mayor voluntad de participar en la prevención de conflictos, probablemente hubieran podido evitar el genocidio.

En la actualidad, nuevos enfoques de la ayuda según la rúbrica “desarrollo sensible al conflicto” comprometen a los donantes directamente en la evaluación del posible impacto de la asistencia al desarrollo sobre diferentes grupos. Entre 1998 y 2000 estalló la violencia en las Islas Salomón, cuando grupos indígenas de Guadalcanal lanzaron violentos ataques a las comunidades de una isla vecina que se habían instalado en la capital, Honiara. El conflicto se definió básicamente en términos étnicos. Si bien se llegó a un acuerdo de paz en el año 2000, los grupos militantes rehusaron desarmarse. En 2003, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y otros donantes trabajaron con el Consejo Nacional de Paz y el Departamento de Unidad Nacional, Reconciliación y Paz del gobierno para analizar mediante un proceso de consulta amplio, multipartito, los motivos de quejas y frustraciones que llevaron a la violencia. El proceso de consulta puso en cuestión la idea imperante de que el conflicto surgía fundamentalmente de la diferenciación étnica. Los participantes identificaron varios puntos álgidos, especialmente las tensiones por los derechos de propiedad de la tierra, las funciones de estructuras de autoridad tradicionales y no tradicionales, el acceso a los servicios gubernamentales, la falta de oportunidades económicas, y una desarticulación de los mecanismos de cumplimiento de la ley. Así, el proceso de consulta cuestionó la creencia generalizada y potencialmente peligrosa de que el conflicto se trataba, ante todo, de la identidad étnica. También dejó en claro que, en ciertos casos, las acciones de los donantes de apoyar a los servicios gubernamentales sin consulta previa habían, inadvertidamente, exacerbado las tensiones<sup>53</sup>.

La financiación externa puede llenar algunos de los vacíos de capacidades que hacen que los estados sean propensos al conflicto. En la medida que esta financiación impida el conflicto, se puede esperar

Los nuevos enfoques de la ayuda para el “desarrollo sensible al conflicto” evalúan el impacto de la asistencia sobre diferentes grupos

Si se pretenden evitar las amenazas de volver al conflicto en los estados vulnerables, entonces la ayuda debe ser una inversión para crear las condiciones de una paz sostenida

que genere retornos elevados para el crecimiento y el desarrollo humano. Sin embargo, la ayuda a países vulnerables parece ser desproporcionadamente más baja, especialmente luego de que se discontinuaran las remesas destinadas a Afganistán e Iraq. Con escasas notables excepciones, los estados vulnerables no atraen grandes flujos de ayuda. Y la cuestión no es sólo de débil gobernabilidad. Un estudio realizado por el Banco Mundial en varios países utilizando un modelo de asignación basado en la pobreza y en el desempeño sugiere que la ayuda a los estados vulnerables se podría aumentar en 40% si se considerara la calidad de sus instituciones. Un problema adicional, señalado en el Capítulo 3, es que la ayuda a los países vulnerables es dos veces más volátil que la ayuda a otros países. Para los gobiernos que tienen una base débil de ingresos, puede resultar sumamente desestabilizante y erosionar aun más una capacidad ya débil. Obviamente, existen inmensos desafíos para los donantes que desean proveer ayuda en ambientes post conflicto. Pero es importante que las decisiones de asignación se hagan sobre la base de juicios cuidadosamente analizados y transparentes.

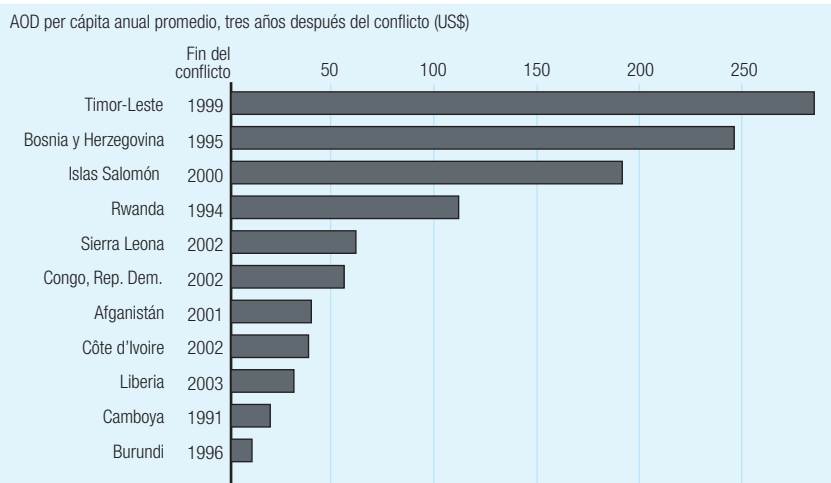
La ayuda internacional tiene una función particularmente clave en el período de reconstrucción. El objetivo de la reconstrucción en la etapa post conflicto es evitar volver a las condiciones previas a la crisis y construir las bases de una paz duradera. Si se pretenden evitar las amenazas de volver al conflicto en los estados vulnerables, entonces la ayuda debe

ser una inversión para crear las condiciones de una paz sostenida. Utilizando la asignación real como base para la evaluación, hay pocos datos que indiquen que los flujos de ayuda reflejen una respuesta coherente con las necesidades de financiación de la reconstrucción. El gasto per cápita en el período de dos años después de la conclusión de un acuerdo de paz es desde US\$245 en Bosnia y Herzegovina a US\$40 en Afganistán y US\$31 en Liberia (ver Figura 5.4).

Sin duda, las diferencias en los resultados de las políticas y en la capacidad de asimilación explican algo de la discrepancia –y no existe una fórmula fija para emparejar la necesidad con la financiación. Aun así, parece haber poca consistencia interna en un esquema de asignación de recursos que relega a países como Burundi, Liberia y la República Democrática del Congo prácticamente al final de la lista. El Banco Mundial ha reconocido este problema en relación con el uso de los fondos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), una de las principales fuentes internacionales de reconstrucción en la etapa post conflicto. Entre 1996 y 1999, la financiación post conflicto con fondos de la AIF ascendió a US\$45 per cápita en Bosnia y Herzegovina, y a menos de US\$5 per cápita en Rwanda en el período de tres años posterior al genocidio<sup>54</sup>. Estas discrepancias apuntan a la necesidad de mayor transparencia en las decisiones de los donantes con respecto a la financiación post conflicto.

La secuencia de la ayuda presenta otro problema. En el ciclo de ayuda típico en el post conflicto, la ayuda llega a su punto máximo durante los primeros años posteriores al conflicto y luego baja abruptamente. Esto es lo contrario de lo que se necesita. La capacidad de absorber ayuda es más limitada en el período inmediatamente posterior al conflicto cuando se establecen nuevas instituciones, lo que lleva a grandes brechas entre los compromisos y los desembolsos de los donantes. La investigación sugiere que el período óptimo para absorber mayor ayuda es alrededor de seis años después del reestablecimiento de la paz, cuando el interés del donante ha cambiado. El ciclo recién descrito ayuda a explicar los resultados de un estudio del Banco Mundial, que indica que la capacidad de asimilación de la ayuda en los estados que salen de un conflicto es prácticamente el doble que la de otros países con similares niveles de pobreza<sup>55</sup>.

**Figura 5.4 Ayuda para la reconstrucción post conflicto: la política por sobre la necesidad**



Nota: Los datos se refieren al promedio de tres años a partir del año del fin del conflicto, salvo en la República Democrática del Congo, Côte d'Ivoire y Sierra Leona, donde los datos se refieren a promedios de dos años, y Liberia, donde los datos se refieren a un solo año. Fuente: Calculado a partir de datos sobre AOD de OCDE/CAD 2005f y datos demográficos de ONU 2005d.



Luego de un conflicto, los estados son especialmente susceptibles a algunos de los problemas generales relacionados con la ayuda que se describen en el Capítulo 3. Una prioridad inmediata de cualquier Estado en situación post conflicto es desarrollar capacidad institucional y rendición de cuentas frente a sus habitantes. Cuando los donantes eligen trabajar “fuera de presupuesto” a través de proyectos y crean estructuras paralelas para informar, realizar auditorías, y entregar bienes, ponen en riesgo el desarrollo de estructuras institucionales de las que dependen la paz y la seguridad. El peligro es que un

juicio equivocado de parte de los donantes acrecentará el problema fundamental que les interesa abordar: el debilitamiento de las estructuras del Estado y de la capacidad local. El fracaso de la coordinación y la coherencia es particularmente sorprendente en Bosnia y Herzegovina. El país ha recibido más ayuda per cápita que Europa bajo el Plan Marshall, sin embargo, no ha podido superar la crisis financiera aun después de seis años de que se suscribieron los acuerdos de paz<sup>56</sup>. En un nivel de desarrollo institucional bastante más restringido, Afganistán también ha tenido problemas graves.

La forma y la función del Estado suele estar en el centro de los conflictos. El desafío más importante tras el proceso político que pone fin a un conflicto declarado es adoptar políticas, procedimientos e intervenciones que garanticen la sostenibilidad de la paz, creen un escenario de solidaridad y confianza mutua y construyan un Estado como poder organizado de la sociedad.

Más específicamente, los siguientes temas deben recibir especial atención:

- *Generar consenso en torno a una estrategia:* El escenario inmediato después de un conflicto involucra a un amplio abanico de actores nacionales e internacionales. Cada uno de ellos tiene percepciones diferentes de la situación, diversas capacidades para abordarla y un conjunto distinto de prioridades, lo cual es reflejo de su mandato, recursos e intereses. Si cada uno de estos actores se propusiera llevar a adelante una estrategia independiente, el resultado sería una pérdida de recursos, creciente desconfianza y la posible reanudación del conflicto. Por lo tanto, es fundamental que el gobierno y los donantes lleguen a acuerdo respecto de las prioridades en el marco de una estrategia coherente, convengan en la división del trabajo y se esfuercen por crear modalidades de coordinación y cooperación.
- *Reestablecer y ampliar la confianza en el Estado:* Para reestablecer la confianza en el Estado es necesario poner el acento en la revitalización y la reforma de los procesos de gobernabilidad, con especial énfasis en la prestación de seguridad, la administración, el estado de derecho y los servicios básicos. La creación de instituciones paralelas al Estado, ya sea a través de organismos de la ONU o bilaterales, puede debilitar esta necesidad de concentrarse en el Estado.
- *Garantizar finanzas públicas adecuadas:* Para reestablecer sus funciones, el Estado requiere disponer de recursos. Los flujos de ayuda son una parte significativa de estos recursos en la

etapa inicial, pero la atención debe ponerse sobre todo en la generación de ingresos nacionales a través de actividades que puedan arrojar mejores resultados. La confianza en el Estado exige hacer del presupuesto el principal instrumento en materia de políticas y la instancia en la cual se definen las prioridades y se genera consenso para utilizar los recursos con el fin de satisfacer esas prioridades nacionales. El sistema de ayuda debe apuntar a respaldar al gobierno a conseguir la capacidad para crear rápidamente un marco de gastos de mediano plazo así como también mecanismos de rendición de cuentas, que incluyen adquisiciones, administración financiera y auditorías, que generarán confianza por parte de los donantes y los ciudadanos.

- *Recurrir a la función fiscalizadora del Estado para proteger a los ciudadanos y lograr confianza.* Además de estas tareas obvias, los actores involucrados deben prestar atención a la función fiscalizadora del Estado. Entre los aspectos fundamentales para garantizar la confianza están la entrega de licencias y la fiscalización de actividades del sector privado (que protejan a los ciudadanos contra daños como el combustible con plomo y los medicamentos vencidos). Los programas nacionales dirigidos particularmente a los pobres urbanos y rurales son instrumentos para crear un sentido de ciudadanía y usar los recursos de manera eficiente.

Dr. Ashraf Ghani  
Ex Ministro de Finanzas  
Estado Islámico de Afganistán

Se podría fomentar mayor transparencia si los gobiernos consideraran un delito en su territorio la corrupción de las empresas transnacionales en el extranjero

## Gestión de los recursos naturales y control de las armas pequeñas

Los gobiernos de los países desarrollados podrían ser bastante más activos en el tratamiento de dos problemas que generan y sostienen el conflicto violento: la mala gestión de las exportaciones de recursos naturales y la inadecuada administración de las importaciones de armas pequeñas.

### Poner fin a la maldición de los recursos

Los gobiernos nacionales deben asumir la responsabilidad principal de una gobernabilidad eficaz de los recursos naturales. Pero la comunidad internacional puede ayudar a cortar el vínculo entre recurso natural y conflicto violento. Bloquear los mercados puede detener el flujo financiero hacia las zonas en conflicto y reducir los incentivos para controlar los recursos naturales. Se puede usar la certificación para restringir el acceso del consumidor a productos ilegales informando a los posibles compradores y a las autoridades de aduanas de la situación legal de los productos básicos. A principios del año 2000, los gobiernos del sur de África hicieron esfuerzos para evitar la exportación de diamantes “conflictivos” desde Angola, Liberia y Sierra Leona. El resultado fue el Proceso Kimberley –un esquema a través del cual los países importadores y de tránsito convienen en no adquirir diamantes en bruto cuya situación legal no esté confirmada mediante un certificado oficial.

Es aún demasiado pronto para extraer conclusiones acerca de la eficacia del proceso, pero existen indicios de que ha dado resultado: cubre ahora 42 países y prácticamente toda la producción mundial de diamantes<sup>57</sup>. La Unión Europea ha iniciado un proceso análogo para excluir importaciones de productos de madera ilegales en su programa de Comercio y Gestión en la Aplicación de la Ley Forestal. Sin embargo, la gran actividad exportadora ilegal en torno a la madera continúa causando grandes pérdidas en los ingresos públicos, generando un daño ambiental masivo y socavando los esfuerzos por controlar la corrupción. Se estima que en la actualidad, el comercio ilegal de madera asciende a 10% de la actividad comercial anual de US\$150.000 millones.

Otra prioridad es el aumento en la transparencia. Los países del Grupo de los Ocho (G-8) han

asignado alta prioridad a mayor acceso a la información y a mayor rendición de cuentas en el rubro de los minerales. Un ejemplo es la Iniciativa multipartita de Transparencia de las Industrias Extractivas, la cual requiere a las empresas de petróleo y de gas que revelen todos los pagos y a los gobiernos que revelen las entradas. Sin embargo, la Iniciativa es voluntaria y carece de directrices claras para su ejecución. Además, el avance se ha visto limitado debido a perversos incentivos de mercado: una empresa que ofrezca mayor transparencia se expone a salir perdiendo frente a rivales que no abrumen a los gobiernos con obligaciones de responsabilidad pública.

Las prácticas corporativas se pueden sumar a los problemas de la administración de los recursos naturales. La transparencia inadecuada puede reforzar la corrupción y debilitar la gobernabilidad. La contraparte para la actividad extra presupuestaria por parte de los gobiernos son pagos que no figuran en los libros y que las empresas hacen a individuos clave considerados guardianes de estos derechos sobre los recursos naturales. En Angola, más de 30 empresas petroleras multinacionales han pagado al gobierno derechos de explotación del petróleo, sin revelar ni a los angoleños ni a los accionistas cuánto pagaron ni a quién. En la región del Caspio, los derechos de explotación de petróleo están regidos por contratos de asociación multinacionales entre gobiernos e inversionistas extranjeros. Estos contratos se negocian en secreto y han dado lugar a algunas de las investigaciones de corrupción extranjera más grandes de la historia jurídica de los Estados Unidos. La falta de transparencia debilita la responsabilidad pública del gobierno y puede exacerbar la desconfianza subyacente que alimenta el conflicto.

La Comisión para África, que cuenta con el patrocinio del Reino Unido, ha propuesto utilizar la Iniciativa para la transparencia en las industrias de extracción y agregarle algunos elementos jurídicos. Conforme a la mayoría de los marcos jurídicos actuales, resulta difícil demandar a una empresa transnacional con casa matriz en un país por prácticas corruptas en otro país. El marco propuesto por la comisión frica podría poner fin a esta laguna jurídica, ya que permitiría que los gobiernos de los países donde se encuentran las empresas transnacionales inicien acciones legales por el ejercicio de prácticas corruptas en el extranjero. Además, permitiría a los

países en desarrollo mayor acceso a procesos legales para recuperar bienes robados. Se podría fomentar mayor transparencia si otras economías industrializadas siguieran el liderazgo de los Estados Unidos y fortalecieran sus leyes para considerar un delito en su territorio la corrupción en el extranjero de las empresas transnacionales. El argumento de que esta medida va en contra del principio de mercados abiertos a la inversión no tiene lugar: tal medida no sería diferente de los requisitos de revelación de información financiera que se exigen a todas las empresas que se cotizan en la bolsa en las economías occidentales. Más aun, serían coherentes con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y con las Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos para Empresas Multinacionales.

### Control de las armas pequeñas

Un requerimiento básico para la seguridad humana es que la comunidad internacional actúe de manera más eficaz en el control de la proliferación de armas de fuego. Es probable que disponer de armas no cause conflicto, pero hace que éste sea más probable y aumentan las posibilidades de que los conflictos adquieran formas más violentas.

En los conflictos actuales, las armas preferidas son las pequeñas. En promedio, las armas pequeñas son causantes de la muerte de 500.000 personas al año, o una persona por minuto<sup>58</sup>. Las minas anti-personales matan a otras 25.000 personas<sup>59</sup>. En zonas expuestas al conflicto, las armas pequeñas son usadas por facciones antagonistas para provocar temor, matar y desplazar a poblaciones vulnerables. La distribución de fusiles a ejércitos privados y milicias alimenta el ciclo de violencia. Mientras, las sociedades que están saliendo de años de conflicto enfrentan la amenaza de la violencia ya que el acceso a armas pequeñas facilita la violencia política y criminal.

No hay estimaciones completamente confiables respecto del número de armas de fuego en circulación. Una fuente autorizada señala la cifra de 639 millones<sup>60</sup>. La producción mundial de armas pequeñas es de entre siete y ocho millones de piezas al año, de las cuales aproximadamente un millón son armas de tipo militar. Los Estados Unidos, Rusia y China dominan la producción, pero hay al menos otras 27 fuentes de abastecimiento importantes.

A nivel mundial, hay por lo menos 1.249 empresas en 92 países. La economía de las armas pequeñas es parte integral de la amenaza a la seguridad colectiva que viven los estados vulnerables. En Afganistán, grupos de mujahidines antisoviéticos compraron armas con ingresos provenientes del opio. En Camboya, Liberia y Sierra Leona, los ingresos de la venta de diamantes y madera financiaron el comercio de las armas pequeñas.

En el último decenio, algunos gobiernos han aumentado su transparencia en cuanto al seguimiento del comercio de armas pequeñas. Los gobiernos de los países importadores en África Subsahariana se han visto fuertemente involucrados. La moratoria en la importación, exportación y fabricación de armas pequeñas y ligeras en África Occidental de 1998, establecida por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), fue la primera moratoria sobre armas pequeñas en el mundo. Prohibía importaciones de armas sin aprobación de otros estados miembros. En 2004, 11 gobiernos africanos de las regiones de los Grandes Lagos y el Cuerno de África –dos de las zonas más afectadas por el conflicto– suscribieron un Protocolo para la prevención, el control y la reducción de las armas pequeñas y ligeras.

Los países exportadores también han incrementado la cooperación. El código de conducta de la Unión Europea en materia de exportación de armas prohíbe la venta de armas que podrían usarse para represión interna o agresión externa. Por otra parte, los países europeos han expandido las actividades de intercambio de información a través de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). En 2001, los estados miembros de la ONU negociaron un Protocolo vinculante que prohíbe la fabricación ilegal y el tráfico de armas de fuego y que complementa la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional. Por último, la guía de prácticas óptimas del Acuerdo de Wassenaar sobre la exportación de armas pequeñas y ligeras (2002), aceptado por 33 estados (la mayoría de los fabricantes y exportadores de armas del mundo), exige que el comercio de armas se lleve a cabo de manera tal de reducir al mínimo la dispersión de recursos humanos y económicos.

Estas son iniciativas importantes pues reflejan una conciencia cada vez mayor de la magnitud del

Un tratado internacional amplio sobre el comercio de armas debería reglamentar el corretaje de armas y estipular normas comunes respecto de su aplicación

Los organismos regionales de África carecen de los recursos, la logística y las capacidades humanas para actuar en mandatos tan ambiciosos

problema. Pero los actuales acuerdos adolecen de diversas deficiencias: no son legalmente vinculantes y se centran únicamente en armas ilícitas más que en ventas autorizadas por el Estado. Debido a la presencia de múltiples proveedores, los estados deben acceder a armas provenientes de fuentes que carecen de los más mínimos requisitos en materia de informes, situación que representa una enorme laguna jurídica. Otro problema es que los acuerdos regionales no son coherentes entre sí ni están coordinados de manera eficiente. Los principales exportadores han intensificado prácticas de exportación: ahora es más difícil para los gobiernos autorizar compraventas de armas a regímenes que no respetan los derechos fundamentales. Sin embargo, incluso aquí el deseo de un gobierno receptor de suscribirse a la “guerra contra el terrorismo” puede anular frecuentemente el examen de sus propios antecedentes en materia de derechos humanos.

Como la mayor parte de las armas pequeñas ingresa al mercado de manera legal, las normativas de los proveedores pueden ser muy eficaces. Dos poderosas barreras han obstaculizado las iniciativas para contener el flujo de armas pequeñas: la diversidad de la oferta, tal como ya se mencionó, y la falta de voluntad política. Considerando la amenaza impuesta por el terrorismo, se podría pensar que los países industriales estarían liderando los esfuerzos para regular el comercio de armas pequeñas. Sin embargo, este letal comercio permanece sometido a escasa fiscalización, con consecuencias devastadoras para el desarrollo humano. Lo que se necesita es un tratado internacional amplio sobre el comercio de armas que establezca acuerdos legalmente vinculantes sobre el corretaje a nivel territorial y extra territorial, junto con normas comunes respecto de su aplicación. La Conferencia sobre armas pequeñas de las Naciones Unidas de 2006 proporcionará una oportunidad crítica para acordar un tratado sobre el comercio de armas a fin de reglamentar las transferencias hacia los estados y detener la venta ilegal.

### **Construcción de capacidades regionales**

Las guerras civiles afectan a los países vecinos, ya sea extendiéndose directamente o impidiendo el acceso a las rutas comerciales y creando condiciones desfavorables para la inversión extranjera y nacional. Por

ese motivo, a los países vecinos les interesa reducir al mínimo y de inmediato este impacto. Sin embargo, el problema es que los países más pobres que enfrentan los desafíos más serios en cuanto a seguridad regional carecen de la capacidad financiera e institucional para organizar una respuesta eficaz. Por lo tanto, para que el mundo sea un lugar más seguro, es fundamental formar esas capacidades.

Las organizaciones regionales pueden desempeñar una función importante a la hora de abordar los retos en materia de seguridad. Esto es cierto tanto para Europa como para África Subsahariana. Por ejemplo, la Unión Europea, la OSCE y la Organización del Tratado del Atlántico del Norte todas han realizado intervenciones con fines de seguridad en los últimos años. Los organismos regionales están en buena posición para monitorear los acuerdos de paz y generar advertencias tempranas de una crisis. Los mecanismos de advertencia temprana desarrollados en África, como el Mecanismo de Detección y Respuesta Temprana del Conflicto de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, han permitido que organizaciones regionales monitoreen avances en lugares cercanos. Las instituciones regionales también pueden mediar entre las partes en conflicto: ejemplo de ello lo constituye la mediación africana en la región de Los Grandes Lagos en 2004 y en Sudán en 2005.

Cuando estallan conflictos, los organismos regionales tienen el derecho de responder de manera decisiva para contenerlos. En Darfur, la Unión Africana intentó conseguir un mandato firme para enviar fuerzas de protección de los civiles y para monitorear un cese del fuego ampliamente ignorado. Esta habría sido la mejor respuesta internacional; sin embargo, en agosto de 2004, cuando la matanza aún estaba en un nivel muy alto, había menos de 300 soldados para resguardar a aproximadamente 1,5 millones de darfuris ahuyentados de sus hogares por milicias respaldadas por el gobierno. A mediados de 2005, la presencia de la Unión Africana había aumentado a 3000 soldados para controlar una región del tamaño de Francia. Si bien los donantes han incrementado sus promesas ante las fuerzas de paz de la Unión Africana, lo prometido aún dista mucho de satisfacer lo solicitado<sup>61</sup>. A pesar de estas limitantes, la Unión Africana está considerando enviar soldados para desarmar a los grupos rebeldes duros de Rwanda en el este de la República Demo-

crítica del Congo y también considera el envío de fuerzas a Somalia. El éxito de dichas operaciones requerirá de una mayor coordinación de parte de la comunidad internacional.

El caso de Darfur señala un problema más amplio. Los gobiernos africanos están reconociendo su responsabilidad en el tratamiento de los problemas relativos a la paz y la seguridad en la región. La intervención humanitaria se ha incrementado. En África Occidental, ECOWAS ha intervenido en Liberia (1990), en Sierra Leona (1991-1999) y en Guinea-Bissau (1998-1999), aunque con diversos resultados. Los gobiernos africanos han reconocido que la creación de fuerzas de seguridad regionales eficaces es esencial para mantener la integridad territorial de sus estados y para ayudar a los estados vecinos a prevenir los conflictos. En 2000, el Acta Constitutiva de la Unión Africana le confirió el derecho de intervenir en circunstancias de "crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad"<sup>62</sup>. Con posterioridad, se estableció un Consejo para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad y se invitó a la creación de las Fuerzas Africanas de Paz. El problema es que los organismos regionales de África carecen de los recursos, la logística y las capacidades humanas para actuar en mandatos tan ambiciosos.

A comienzos de los años 1990, la Organización por la Unidad Africana identificó como objetivos principales anticipar y prevenir conflictos, como asimismo lograr la paz y consolidarla. El Fondo a favor de la Paz que se estableció para estos fines pudo movilizar sólo un millón de dólares anuales entre 1996 y 2001, y muchos de los estados miembros no pudieron cumplir con sus obligaciones financieras<sup>63</sup>. En la intervención de ECOWAS en Liberia, Nigeria terminó pagando el 90% de los costos de las operaciones, los cuales superaron los US\$1.200 millones. Canadá, la Unión Europea, Japón, el Reino Unido y la USAID también hicieron aportes, pero el monto no fue suficiente<sup>64</sup>. Ante la ausencia de apoyo financiero y logístico, Tanzania y Uganda se retiraron de la misión de Liberia en 1995.

Se han hecho esfuerzos para mejorar las capacidades de intervención. En 1996, los Estados Unidos lanzaron una Iniciativa en respuesta a la crisis africana con el objetivo de entrenar entre siete y 10 batallones de soldados africanos. En 2004, se habían entrenado más de 10.000 soldados. En febrero

de 2004, la Unión Europea comprometió US\$300 millones para la creación de cinco brigadas multinacionales de paz<sup>65</sup>. Se trata de un punto de partida, pero aún dista mucho de ser una fuerza de intervención eficaz para responder de manera rápida a las situaciones de conflictos que surgen en la región.

La creación de la Fuerzas Africanas de Paz propuesta por la Unión Africana requiere de apoyo constante en planificación y logística si se ha de contar con la capacidad planificada de 15.000 efectivos en la fecha límite de 2010. La inversión en el desarrollo de las Fuerzas Africanas de Paz sería una fuerte contribución al desarrollo humano y a la seguridad colectiva. Si dicho organismo ya estuviera establecido, el costo humano del conflicto en Sudán podría haber sido menor. En abril de 2004, la Unión Africana, junto con la Unión Europea y los Estados Unidos, mediaron un acuerdo de cese del fuego entre el gobierno de Sudán y los rebeldes de Darfur. Pero su misión de vigilar el cese del fuego se ve limitada por la falta de apoyo financiero de los principales países desarrollados<sup>66</sup>.

Si bien las perspectivas son promisorias, depender de las respuestas regionales presenta varios inconvenientes. Un riesgo evidente es que las intervenciones regionales pueden verse comprometidas por estados con interés estratégico en resultados particulares. Las rivalidades de la región de Los Grandes Lagos, por ejemplo, limitan el alcance para involucrar a las fuerzas de los estados de la región. Los organismos de paz de la región también enfrentan algunos de los mismos problemas que reducen la eficacia de las misiones de las Naciones Unidas. En el caso de Darfur, el gobierno de Sudán estaba dispuesto a aceptar una fuerza de paz de la Unión Africana en parte porque tenía el mandato de observar, más que de proteger a los civiles.

## Desafíos para la reconstrucción

Los acuerdos de paz constituyen momentos de grandes oportunidades y de gran vulnerabilidad. La mayoría de los estados vulnerables se ven atrapados en ciclos de paz temporal y de reanudación del conflicto: la mitad de los países que salen de un conflicto vuelven a caer en situaciones de violencia al cabo de cinco años. Romper el ciclo requiere la acción decisiva de aprovechar las oportunidades que ofrece la paz proporcionando seguridad, reconstru-

La reconstrucción en la etapa de post conflicto tiene dos objetivos principales: asegurar la seguridad física y proporcionar financiación adecuada con compromisos de largo aliento

yendo las instituciones y apoyando la recuperación social y económica.

La seguridad es una prioridad inmediata. En Sierra Leona, el Reino Unido se ha comprometido a proporcionar una garantía de seguridad con un horizonte de 15 a 25 años, con lo cual ayuda a crear las condiciones para el desarrollo de las instituciones nacionales. La ayuda de los donantes se destina a financiar un programa de integración de los ex combatientes en una fuerza de seguridad nacional y a proporcionar reconversión. Por el contrario, el establecimiento de la paz en la vecina Liberia es aún sutil. El desarme no ha sido tan completo y algunas regiones del país siguen siendo inseguras. El desafío que enfrenta Sierra Leona es ir más allá de la seguridad y avanzar hacia la fase de reconstrucción mediante una estrategia nacional de largo aliento para la recuperación económica y el desarrollo de instituciones responsables. Para Liberia, el desafío es crear las condiciones para la reconstrucción.

Crear un paraguas eficaz para el afianzamiento de la seguridad humana es el primer paso en el camino de la reconstrucción. Este paso requiere un compromiso financiero, pero es un compromiso con un alto retorno en términos de vidas salvadas y ganancias económicas. Según un cálculo, el costo de la intervención del Reino Unido en Sierra Leona es de US\$397 millones anuales durante diez años, con un retorno estimado de US\$33.000 millones, o más de ocho veces el monto de la inversión. Más allá de la seguridad inmediata, la restitución o reconstrucción de instituciones capaces de velar por la paz en el largo plazo plantea grandes desafíos.

Las Naciones Unidas han asumido una función cada vez más importante en la construcción o fortalecimiento de las instituciones del Estado, haciéndose cargo de la organización de elecciones y proporcionando personal policial (ver Cuadro 5.3). Si bien los períodos de administración de transición dirigidos por la ONU –como en Bosnia y Herzegovina– siguen siendo más la excepción que la regla, el desafío de la reconstrucción sigue siendo el mismo: construir estados eficaces que provean los servicios básicos y crear condiciones seguras para el desarrollo.

Desde 1990 se ha aprendido mucho acerca de las condiciones en las cuales la reconstrucción no proporciona un marco para la recuperación. La construcción de la paz con posterioridad a un conflicto es una tarea compleja que exige compromiso sostenido.

Para lograrla, es necesario abordar las causas subyacentes del conflicto y crear instituciones que tengan legitimidad en todo sentido. No hay recetas. Sin embargo, la experiencia adquirida ha destacado una causa básica de fracaso: la falta de claridad estratégica e institucional o la falta de voluntad de la comunidad internacional de hacer compromisos a largo plazo<sup>67</sup>.

Las intervenciones internacionales requieren claridad estratégica en los objetivos. En Timor-Leste, el objetivo reconocido era la independencia. Por el contrario, resulta muy difícil determinar la situación final de Kosovo. El mandato nunca especificó si Kosovo (Serbia y Montenegro) sería independiente o continuaría siendo una provincia autónoma dentro de Serbia y Montenegro. El resultado: confusión respecto de los roles respectivos de cada uno de los involucrados en la reconstrucción: los kosovares, los serbios y los montenegrinos y las instituciones internacionales. El Informe del grupo de expertos de las Naciones Unidas sobre operaciones de paz de 2000 concluyó rotundamente que las misiones que carecen de mandatos claros y que no cuentan con recursos adecuados ni siquiera deberían emprenderse<sup>68</sup>.

Los problemas de coordinación institucional y coherencia de las políticas se incrementan en situaciones de post conflicto. Surgen problemas de coordinación cuando distintos organismos persiguen objetivos similares. Los problemas de coherencia surgen cuando organismos diferentes persiguen objetivos distintos, desde la seguridad hasta la asistencia humanitaria y el desarrollo. A nivel operativo, la ambigüedad en materia de políticas socava las cadenas de autoridad y de mando. Para los actores internacionales, los problemas de coordinación surgen entre la administración civil (regida por las Naciones Unidas o el gobierno nacional) y el personal militar con mando independiente (por ejemplo, la Fuerza de Kosovo y la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán). Como las Naciones Unidas no pueden crear conflictos, la manera de lograr una cadena de mando única es alineando el proceso político con la ayuda al desarrollo. En el decenio de 1990, se llamó a esto “consolidación de la paz”, pero no se creó ninguna capacidad institucional adicional para diseñar políticas ni supervisión operacional.

El desafío para la reconstrucción en la etapa de

**Cuadro 5.3 Operaciones de paz post conflicto que ejercen poderes de gobierno**

Territorio	Misión	Fecha	¿Responsabilidad principal de la policía?	¿Responsabilidad principal del referéndum?	¿Responsabilidad principal de elecciones?	¿Poder ejecutivo?	¿Poder legislativo?	¿Poder judicial?	¿Poder de un tratado?
Congo	Operación de las Naciones Unidas en el Congo	1960–1964	De facto en zonas limitadas			De facto en zonas limitadas			
Papua Occidental	Autoridad Ejecutiva Provisional de las Naciones Unidas	1962–1963	Sí		Sólo elecciones regionales	Sí	Limitado		
Namibia	Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición en Namibia	1989–1990			Sí				De facto (Concejo de Namibia)
Sahara Occidental	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental	1991–		Sí					
Camboya	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya	1992–1993	Sí		Sí	Si era necesario			
Somalia	Operación de las Naciones Unidas en Somalia II	1993–1995					Disputado		
Bosnia y Herzegovina	Oficina del Alto Representante (antes de los poderes de Bonn) <sup>a</sup>	1995–1997			Sí (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa)				
Bosnia y Herzegovina	Oficina del Alto Representante (después de los poderes de Bonn) <sup>a</sup>	1997–			Sí (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa)	De facto			
Bosnia y Herzegovina	Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina	1995–2002	De facto						
Eslavonia Oriental (Croacia)	Autoridad de las Naciones Unidas para la Transición en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental	1996–1998	Sí		Sí	Sí			
Timor-Leste	Misión de las Naciones Unidas en Timor-Leste	1999		Yes					
Sierra Leona	Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona	1999–	De facto					limitado (Tribunal especial)	
Kosovo (República Federal de Yugoslavia/Estados de Serbia y Montenegro)	Misión de las Naciones Unidas en Kosovo	1999–	Sí		Sí (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa)	Sí	Sí	Sí	
Timor-Leste	Administración de las Naciones Unidas para la Transición en Timor-Leste	1999–2002	Sí		Sí	Sí	Sí	Sí	De facto
Afganistán	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Afganistán	2002–							
Iraq	Autoridad Provisional de la Coalición <sup>a</sup>	2003–2004	Como potencia de ocupación		Poco claro	Como potencia de ocupación	Limitado	Limitado	

a. No es una operación de la ONU  
Fuente: Chesterman 2005.

post conflicto se puede abordar centrándose en dos objetivos principales: asegurar la seguridad física de los civiles y proporcionar financiación para lograr tanto una respuesta rápida como compromisos de largo aliento.

Toda intervención internacional y regional debe asegurar la seguridad de los civiles. Ello requiere dotar a los encargados de mantener la paz de apoyo político y material para proteger a las poblaciones amenazadas. Un estudio independiente sobre Rwanda concluyó que tenga o no el mandato de proteger a los civiles, la sola presencia de una operación de paz crea la expectativa de que se logrará. La protección de los civiles también requiere darle prioridad a la financiación destinada a mantener la

ley y el orden y mejorar la gobernabilidad democrática de las fuerzas de seguridad<sup>69</sup>.

Los compromisos financieros son fundamentales para satisfacer los desafíos que impone el conflicto violento, tanto antes de que la violencia se vuelva generalizada como una vez que se han firmado los acuerdos de paz. Contar con apoyo financiero oportuno puede apoyar a las autoridades a proveer servicios que la gente valora, con lo que se disminuyen los incentivos del conflicto. El problema es que la financiación para la reconstrucción está fragmentada. A los acuerdos de paz normalmente les siguen oleadas de ayuda humanitaria que muy pronto cesan, lo que deja grandes vacíos en la capacidad del Estado de satisfacer necesidades básicas.

## La transición de la guerra a la paz y de la paz a la seguridad

Contar con altos niveles de ayuda externa no constituye garantía alguna de conseguir una transición tranquila hacia la reconstrucción, la recuperación económica y mayor independencia. Si bien algunos países en situación de post conflicto reciben niveles excepcionalmente altos de ayuda per cápita, muchos son incapaces de traducir los dividendos que deja la paz en formas que terminen con la dependencia de la ayuda. Un tema recurrente parece ser la debilidad de la respuesta del sector privado ante situaciones de paz.

Bosnia y Herzegovina constituye un caso extremo de prolongada dependencia de la ayuda y limitados avances hacia la recuperación económica. En los dos años luego del Acuerdo de Dayton de 1995, la ayuda per cápita llegó a US\$245, y hoy, está en US\$138, todavía una de las más altas del mundo. El enorme aumento en la ayuda generó crecimiento, pero la inversión del sector privado aún no despega. Lo anterior tiene importancia no sólo debido a los altos niveles de desempleo, sino también por la función crítica que debe desempeñar este sector en asumir las tareas financiadas por la ayuda.

El caso de Nicaragua es otro ejemplo del pro-

blema. En el decenio de 1980, la guerra civil causó la destrucción masiva de la infraestructura económica y social. Cuando se firmó el acuerdo de paz en 1990, la inflación superaba el 13.000%, el déficit fiscal era del 20% del PIB y el 40% del presupuesto de la nación se destinaba a gastos militares. En el plazo de un año, se logró controlar la inflación y el gasto militar disminuyó a la mitad. Sin embargo, la recuperación económica en este decenio fue limitada y el ingreso per cápita aumentó menos de 1% al año. Tal como en Bosnia y Herzegovina, Nicaragua sigue dependiendo de manera crítica de la asistencia para el desarrollo y en la actualidad, recibe US\$152 per cápita en ayuda.

El estancamiento económico en medio de altos niveles de ayuda per cápita son reflejo de la débil reacción del sector privado. ¿Pero porqué, a diferencia de lo que sucedió en Europa post guerra, los grandes flujos de ayuda a veces no logran estimular la recuperación de los mercados comerciales?

Parte del problema se explica porque la violencia logra desarticular las redes comerciales, genera pérdida de confianza y debilita las instituciones de mercado. La constante incertidumbre que predomina



durante épocas de conflictos puede seguir operando una vez que retorna la paz y generar patrones de inversión menos que óptimos. Por ejemplo, el temor a la inseguridad puede redundar en la preferencia por inversiones a corto plazo con alta rentabilidad, más que por inversiones a largo plazo que sustentan la recuperación sostenida y generan puestos de trabajo. Así, las perspectivas de una recuperación amplia se ven perjudicadas, como también la recuperación de la base impositiva, un requisito esencial para reducir la dependencia de la ayuda y financiar la prestación de servicios básicos<sup>70</sup>.

También pueden surgir otros obstáculos que atentan contra la recuperación del sector privado. En Nicaragua, el magro desempeño de los privados tiene su origen en parte en la incertidumbre sobre la estabilidad del gobierno, y por lo tanto en la futura orientación de las políticas sobre tasas de interés, gasto público e inflación. Más aún, en una situación post conflicto las políticas erradas y las instituciones deficientes pueden magnificar los efectos de la falta de confianza. En Bosnia y Herzegovina, el deficiente entorno para hacer negocios se refleja en una serie de indicadores. Por ejemplo, el costo de registrar una empresa nueva asciende al 52% del ingreso promedio, en comparación con 38% en los países de ingreso bajo y mediano. De igual modo, se necesitan alrededor de 630 días para hacer valer un contrato, el doble que el promedio en África Subsahariana. El sector bancario formal también da cuenta de una proporción sumamente baja del crédito nacional en comparación con el promedio de los países de ingreso bajo. Cada uno de estos hechos refleja una combinación de falta de confianza, instituciones débiles, políticas imperfectas y temor de la inseguridad.

La recuperación del sector privado puede verse afectada si el desembolso de la ayuda es lento. Los países que se recuperan luego de un conflicto enfrentan una serie de desafíos enormes. El programa de recuperación incluye construir la paz, asegurar la estabilidad política, recomponer las funciones básicas de la administración del Estado, reubicar a los refugiados y reconstruir la infraestructura social y económica. Los grandes flujos de ayuda traen consigo a una amplia gama de actores, entre ellos donantes multilaterales, donantes bilaterales y organizaciones no gubernamentales. Mientras tanto, la debilidad de las estructuras estatales y la falta de

coordinación representan obstáculos que impiden la recuperación eficaz.

Los diferentes componentes de un programa de paz “integral” tendrán diversas fuentes de financiación. Los donantes hacen aportes valorados (como porcentaje del PNB) para operaciones de paz y aportes voluntarios a otros organismos especializados de las Naciones Unidas (como el PNUD y el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados). Sin embargo, los múltiples criterios de información y la falta de coordinación pueden atrasar la liberación de los fondos durante períodos post conflicto delicados, lo cual dificulta la reconstrucción de la infraestructura necesaria para apoyar la inversión privada.

Existen esfuerzos en marcha para abordar los problemas de la reconstrucción a través de un programa unificado. El PNUD, el Grupo de Desarrollo de la ONU y el Banco Mundial ya han formulado pautas para realizar evaluaciones de necesidades luego de conflictos, las que aportarán a la generación de matrices de resultados transitorios. En este momento, cinco estados frágiles (Haití, Liberia, República Centroafricana, Sudán y Timor-Leste) están usando estas matrices, las cuales son equivalentes a las estrategias de reducción de la pobreza para países vulnerables y en situación de post conflicto donde la principal prioridad es el desarrollo de capacidades. En Iraq, una nueva forma de abordar la reconstrucción por grupos le asigna a cada organismo de la ONU la responsabilidad de un sector en particular, con lo cual no sólo se las ubica en su área de conocimientos y experiencia, sino que también se evita la duplicación de las tareas.

El Informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio va un paso más allá y propone argumentos a favor de la creación de una comisión intergubernamental de consolidación de la paz, una propuesta refrendada en el Informe del Secretario General *Un concepto más amplio de la libertad*. Si se crea, la comisión respondería, en orden, ante el Consejo de Seguridad y el Consejo de Económico y Social. Se trata de una propuesta audaz cuyo principal beneficio sería abordar tres dimensiones importantes de las actividades de reconstrucción: mandato, organismos y operaciones. La comisión se haría cargo de coordinar todas las actividades, desde la recaudación de fondos hasta el

La recuperación del sector privado puede verse afectada si el desembolso de la ayuda es lento

La seguridad colectiva capta las realidades fundamentales de las amenazas a que se ven enfrentados los gobiernos al querer construir la seguridad humana

desembolso y la revisión sistemática de las metas.

Un desafío central que enfrentaría la comisión sería identificar las condiciones a través de las cuales la recuperación del sector privado podría ayudar a reducir la dependencia de la ayuda. Es poco probable que se pueda recurrir a recetas únicas, pues cada conflicto surge en contextos diferentes y deja tras de sí una serie de problemas distintos. Es necesario analizar nuevas formas de abordar el problema, lo que incluye el uso de finanzas públicas o garantías de crédito públicas que reduzcan el riesgo y creen incentivos para la inversión privada. También es importante recurrir a la ayuda para propiciar alianzas

público-privadas en la prestación de servicios, pero más importante aún es formular estrategias para reconstruir las instituciones y la confianza, de las cuales depende la inversión del sector privado.

Todo lo anterior requiere estrategias modernas e integradas de recuperación en situaciones post conflicto. Las diferentes fases del proceso deben contar con ayuda y políticas de incentivos adecuadas. La transición sería desde un enfoque humanitario en el período inmediatamente posterior al conflicto hasta un enfoque basado en el estímulo de la inversión privada y la distribución de los riesgos en las etapas posteriores de la reconstrucción.

## Redefinir la seguridad y construir seguridad colectiva

Si bien los ODM proporcionaron una orientación del progreso hacia la “libertad para vivir sin miseria”, el mundo aún carece de un programa coherente para generalizar la “libertad para vivir sin temor”. Como se señala en el informe del Secretario General de la ONU acerca de la reforma de las Naciones Unidas, existe la necesidad urgente de redefinir el concepto de seguridad. Definir la seguridad sólo como la amenaza del terrorismo estimula respuestas militares que no logran seguridad colectiva. Lo que se necesita es un marco de seguridad que reconozca que la pobreza, la crisis social y el conflicto civil constituyen los elementos fundamentales de la amenaza a la seguridad mundial y que el mundo debe obrar en consecuencia.

El término “seguridad colectiva” no es un concepto abstracto. Capta las realidades fundamentales de las amenazas a que se ven enfrentados los gobiernos al querer construir la seguridad humana. Como se señala con convicción en el Informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de la ONU sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, las amenazas actuales no están confinadas a las fronteras nacionales. Cuando los estados fracasan y estalla un conflicto violento en cualquier país, se crean las condiciones para la inseguridad en otros países. Por lo tanto, ningún Estado puede lograr la seguridad por sus propios medios y la construcción de la seguridad

colectiva exige medidas en varios frentes, desde las convenciones y enfrentar directamente las amenazas del terrorismo mundial y las armas nucleares, hasta los avances en cuanto a reducir la pobreza. Los aspectos fundamentales para prevenir los conflictos siguen siendo las inversiones en desarrollo equitativo, crecimiento económico, creación de puestos de trabajo y seguridad humana en el sentido más amplio.

A continuación aparecen algunas de las medidas principales necesarias para revertir la espiral de conflicto y subdesarrollo:

- *Situar la prevención del conflicto violento en el centro de la planificación para la reducción de la pobreza.* Todos los gobiernos, donantes, instituciones financieras y las Naciones Unidas deberían iniciar evaluaciones de riesgo amplias para calcular las implicancias de las políticas específicas para los conflictos. Las evaluaciones deberían centrarse en los riesgos relacionados con conflictos actuales o recientes y en los riesgos posibles asociados a la desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo.
- *Establecer un nuevo trato en la asistencia.* Priorizar de ayuda a estados propensos a conflicto o a estados que acaban de salir de un conflicto no tiene justificación. No sólo va en desmedro de la seguridad humana en los países involucrados,

sino que va en desmedro de la seguridad mundial. Como parte del requisito más amplio de alcanzar la meta de ayuda del 0,7% del INB, los donantes debieran comprometerse a hacer mayores esfuerzos con respecto a la ayuda y a mejorar la previsibilidad a través de compromisos de financiación de largo plazo. Los donantes deberían ser más transparentes acerca de las condiciones para distribuir la ayuda y acerca de sus razones para recortar sus inversiones en países proclives a conflicto.

- *Restringir los mercados de los “recursos conflictivos”.* Se requieren medidas urgentes para debilitar los vínculos entre conflicto violento y recursos naturales. El primer paso para ello es la creación de un Grupo Permanente de Expertos al interior del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para controlar estos vínculos. El segundo paso es la creación de instrumentos legales y modelos de certificación para obstruir la comercialización de “recursos conflictivos” sobre la base de las actuales iniciativas relacionadas con los diamantes y la madera. La falta de criterios claros para determinar cuáles son los “recursos conflictivos” y restringir su comercialización sigue siendo un problema fundamental. Para resolver estos problemas se necesita un tercer paso de sanciones eficaces. En el Informe del Grupo de alto nivel del Secretario General de la ONU sobre las amenazas, los desafíos y el cambio se han identificado varias medidas requeridas para fortalecer los actuales acuerdos sobre sanciones<sup>71</sup>. Entre estos se cuenta la creación de un cargo superior en las Naciones Unidas y la puesta en marcha de una maquinaria eficaz para controlar la comercialización de “recursos conflictivos”, y la habilitación del Secretario General de la ONU para que haga recomendaciones concretas al Consejo de Seguridad respecto de las sanciones apropiadas y su cumplimiento. Por su parte, el propio Consejo de Seguridad necesita mostrar una mayor determinación en cuanto a imponer sanciones secundarias contra países que estén involucrados en el incumplimiento de las sanciones.
- *Fomentar la transparencia de las empresas.* La falta de transparencia en la rendición de cuentas respecto de la riqueza por concepto de recursos naturales y de la distribución de los be-

neficios que genera es en sí misma una fuente importante de conflicto violento. Es, además, síntoma y causa de una débil gobernabilidad. La comunidad internacional podría hacer mucho más por aumentar la transparencia de los pagos exigiendo mejores estándares de información y dando apoyo jurídico a las iniciativas actuales, como la Iniciativa para la transparencia de las industrias de extracción. Es indudable que los gobiernos de los países en desarrollo deben informar a sus ciudadanos acerca de los flujos de ingreso mediante canales nacionales transparentes y son muchos los que sistemáticamente no lo hacen. Pero también una acción internacional más eficaz podría crear los incentivos, y desincentivos, adecuados para las empresas que interactúan con los gobiernos. Como lo ha propuesto la Comisión para África patrocinada por el Reino Unido, un marco jurídico internacional para facilitar la investigación de prácticas corruptas en los países en desarrollo por parte de empresas cuya casa matriz está en países industrializados podría aumentar los riesgos jurídicos que se asocian con actividades extra presupuestarias y extra contables.

- *Suspender la afluencia de armas pequeñas.* No basta con los actuales acuerdos de control señalados en este capítulo. La afluencia de armas continuó hacia Sudán durante la crisis en Darfur. En otros lugares existe una afluencia continua de armas pequeñas hacia zonas marcadas por conflictos violentos y la represión del Estado. Algunos de los principales exportadores de armas que a la larga cobran vidas inocentes en los países menos desarrollados del mundo se encuentran sin duda en el Grupo de los Ocho y en la Unión Europea. Muchos de estos estados ejercen escaso control sobre los corredores de armas, el comercio de tránsito y las actividades extraterritoriales de los vendedores de armas, además de débil fiscalización de las normas vigentes. La Conferencia sobre revisión de armas pequeñas 2006 ofrece una oportunidad para acordar un Tratado sobre comercio de armas destinado a fiscalizar los mercados y restringir el abastecimiento hacia zonas donde hay conflicto violento. El objetivo de este tratado sería proporcionar un mecanismo internacional amplio para evitar el suministro de armas

Sin cooperación internacional más eficaz, la comunidad internacional no puede proteger los derechos humanos, avanzar en la seguridad colectiva y lograr los ODM

hacia zonas marcadas por conflictos violentos, abuso de los derechos humanos y terrorismo y crear un mecanismo jurídico internacional para evitar la intermediación de negocios para abastecer dichas zonas.

- *Construir capacidades regionales.* Una prioridad inmediata es el desarrollo a través de apoyo financiero, técnico y logístico, de una fuerza de reserva de la Unión Africana. Los donantes deberían convenir en financiar entre el 70% y el 80% del fondo de la paz para la Unión Africana desde 2005, y los propios miembros de la Unión Africana deberían aumentar la movilización de recursos propios con el tiempo. Además de construir esta capacidad, se debe recurrir más a los sistemas de advertencia temprana, que vinculen las actividades de control con la acción. Si bien los actores pueden variar de una región a otra, se trata de una actividad que requiere alianzas mundiales entre organismos como la OSCE (la cual ha elaborado amplios sistemas de advertencia temprana), otros organismos regionales y organizaciones no gubernamentales.
- *Financiar la recuperación en el post conflicto.* El Grupo de alto nivel del Secretario General de la ONU sobre las amenazas, los desafíos y el cambio ha exigido la creación de una Comisión Internacional para la Consolidación de la Paz a fin de proporcionar un marco estratégico para un enfoque integrado frente a la seguridad colectiva. Como parte de este enfoque, se debería crear un fondo global para financiar, en forma previsible, la asistencia inmediata en la etapa post conflicto y la transición hacia la reconstrucción a largo plazo. Este Grupo ha recomendado la creación de un Fondo para la consolidación de la paz de US\$250 millones, el cual permitiría la financiación a corto plazo para

que los gobiernos puedan realizar sus funciones inmediatas contratando funcionarios públicos y proveyendo servicios básicos. También financiaría una reconstrucción de más largo plazo. En forma paralela, existe una propuesta de ampliar un Fondo post conflicto del Banco Mundial. La Comisión para África, patrocinada por el Reino Unido, ha solicitado un aumento por etapas en un plazo de tres años, del actual nivel de US\$30 millones a US\$60 millones anuales. El alivio de la carga de la deuda también puede desempeñar una función clave. Una de las características comunes de muchos países que están en la etapa de post conflicto, entre ellos Liberia, la República Democrática del Congo y Sierra Leona, es el alto nivel de morosidad ante los organismos multilaterales. Debido a la alta carga del servicio de la deuda y el trastorno en las relaciones con los donantes, es necesario formular propuestas para acelerar la reducción de la deuda. Aliados para aumentar los fondos, los donantes deben crear un ambiente estratégico para la recuperación comprometiéndose ellos mismos en el largo y difícil camino de la reconstrucción.

No hay recetas para prevenir o resolver el conflicto violento. Sin embargo, sin más cooperación – y más eficaz– para afrontar las amenazas planteadas por este problema, la comunidad internacional no puede pretender que se protejan los derechos humanos fundamentales, se avance en la seguridad colectiva y se consigan los ODM. Poner la amenaza planteada por el conflicto violento en el centro mismo de la agenda del desarrollo es un imperativo, no sólo para salvar vidas hoy, sino para reducir los costos futuros en ayuda humanitaria, consolidación de la paz y reconstrucción, y para reducir las amenazas mundiales planteadas por un fracaso en afianzar la seguridad humana.