

La economía política internacional de los conflictos internos¹

Alexandra Guáqueta

Pontificia Universidad Javeriana

Resumen: La forma como se entienden y explican los conflictos internos ha cambiado de énfasis. Los nuevos enfoques académicos recuperan y dan mayor énfasis a las dimensiones económicas de las guerras civiles, lo cual a suscitado preguntas e hipótesis sobre el origen, las dinámicas, la intensidad y la duración de los conflictos en función de: a) la capacidad financiera de los combatientes, b) los vacíos e ineficiencias de las estructuras legales y policivas a nivel doméstico e internacional que permiten el lucro de los combatientes y la financiación de las guerras, y c) las motivaciones de los combatientes.

Este artículo analiza algunos aspectos domésticos e internacionales de la financiación de los conflictos internos y enumerar posibles directrices para la formulación y aplicación de políticas diseñadas para reducir los conflictos.

Palabras clave: economía política, guerras civiles, conflictos internos.

Abstract: *The manner in which internal conflicts are understood and explained has changed in its approach. New academic approaches recover and give a greater emphasis to the economic dimensions of civil war. This has brought about questions and hypotheses on the origin, dynamics, intensity, and duration of conflict, in terms of: a) the financial capability of the combatants, b) the defects and insufficiencies of the legal and police structures on a domestic and international level, which allow the economic benefit of the combatants and the financing of war, and c) the combatants motivation.*

This article analyzes certain domestic and international aspects of internal conflict financing, and it details possible criteria for the formulation and application of policies designed to reduce conflict.

Key words: *political economic, civil war, internal conflicts.*

¹ Este trabajo es fruto de mi vinculación como Oficial de Programa y luego Asociada al programa de investigación "Agendas Económicas en las Guerras Civiles" del *International Peace Academy* en Nueva York en 2001-2002. El equipo de "Agendas Económicas" estuvo conformado hasta agosto del 2002 por Karen Ballentine, Jake Sherman y Alexandra Guáqueta; y muchas de las ideas aquí plasmadas surgieron en nuestras discusiones de trabajo. Asimismo, las contribuciones del presidente de IPA, David Malone y de la vicepresidenta, Necla Tschirgi, fueron valiosas para el desarrollo de las investigaciones. Para más información véase .

Introducción

Los conflictos internos, muchos de ellos denominados guerras civiles por su intensidad y por involucrar a las fuerzas estatales de seguridad como actores del conflicto, han sido materia de estudios predominantemente sociológicos y politológicos. Bajo los lentes analíticos de estas disciplinas se han estudiado los orígenes políticos de dichos conflictos (exclusión política e ideológica, resistencia al autoritarismo, rebelión marxista o confrontación entre Estados Unidos y la ex-Unión Soviética durante la Guerra Fría), algunos de sus aspectos socio-económicos (exclusión y discriminación de clase o subdesarrollo), y las dimensiones estratégico-militares. Por lo general, esta literatura suponía que muchos de estos conflictos estaban enmarcados dentro de la confrontación fría entre el Occidente capitalista y el Oriente marxista, una confrontación que se volvía caliente en los espacios de combate del Tercer Mundo. E indudablemente fue así. Las guerras en Afganistán, en el Medio Oriente entre Irán e Irak o la de Vietnam, fueron casi que un reflejo de la competencia entre Estados Unidos y la ex-Unión Soviética por influencia. Por ello, con el fin de la Guerra Fría y las olas de democratización política y liberalización económica mundial a partir de los noventa, académicos y políticos de Occidente auguraron paz internacional y doméstica. Pero al contrario de sus expectativas, algunas viejas guerras civiles se reciclaron dentro de la globalización y continuaron. De éstas, algunas se intensificaron. Y más sorprendente aún, nuevas confrontaciones aparecieron en el mapa. ¿De qué se trataban las nuevas guerras, si ya las pugnas ideológicas entre capitalismo y marxismo y entre la democracia y el autoritarismo estaban resueltas, si los apoyos militares de Estados Unidos y la Unión Soviética disminuían y, más aún, si los antiguos super rivales estaban coordinando sus políticas para servir de mediadores internacionales (por ejemplo, Centro América).²

Estos interrogantes ayudaron a formar la nueva agenda de investigación de la economía política de los conflictos internos, la cual se ha enfocado en algunas de las dimensiones económicas de los conflictos, especialmente las dinámicas individuales y colectivas de apropiación de recursos y la viabilidad económica para hacer la guerra. Este artículo tiene por objeto: a) analizar aspectos económicos, domésticos e internacionales, de los conflictos internos a la luz de esta

nueva agenda académica; b) discutir su relevancia como factores que inciden en el origen y la duración de los conflictos, y c) enumerar posibles directrices y retos en la formulación y aplicación de políticas diseñadas con el objetivo de reducir la violencia de dichos conflictos, o ponerles fin.

La nueva agenda académica de la economía política de los conflictos internos

A diferencia de las guerras de los Balcanes, donde el componente étnico es crucial para entender su origen y desarrollo, los conflictos en Angola, Sierra Leona y Colombia se destacaban por sus componentes económicos. Era imposible dar cuenta de la guerra en Sierra Leona sin incluir como factor determinante el tráfico ilegal de diamantes, de las estrategias tácticas y militares de la guerrilla y los paramilitares en Colombia sin incluir la industria de drogas ilícitas y las prácticas extorsivas generalizadas y, finalmente, dar cuenta de la dinámica en tre el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) sin incluir la economía del petróleo y el mercado internacional de diamantes. Parecía que las guerras civiles habían pasado de ser pugnas político-ideológicas a ser formas violentas y anárquicas de saqueo económico.³ Alrededor de estos fenómenos económicos surgieron preguntas e hipótesis acerca de los conflictos internos de la posguerra fría que podemos agrupar en tres grandes ejes temáticos.

El primero tiene que ver con las motivaciones y objetivos de los combatientes: si los rebeldes, bien sea la élite de los grupos o los

² La desintegración de Yugoslavia en 1992 y el genocidio en Rwanda de 1994 sugirieron que en los nuevos conflictos internos se trataba de pugnas entre identidades étnicas y religiosas, las cuales habían sido mediadas y aplacadas por regímenes autoritarios durante la Guerra Fría. Esta explicación, basada en un determinismo étnico, fue criticada por obviar fenómenos económicos y por concebir a las relaciones inter-étnicas como esencialmente conflictivas, una idea que eventualmente podía legitimar la continuación de discriminaciones violentas étnicas y religiosas.

³ Los estudios realizados por el *Fafo Institute for Applied Social Science, Programme for International Cooperation and Conflict Resolution (PICCR)* describen a la economía de las guerras como una explotación anárquica y militarizada, ver "Emerging Conclusions", marzo de 2002, en <http://www.fafo.no/piccr/ecocon.htm>.

combatientes rasos, no son más que ladrones armados y organizados movidos por el deseo de enriquecerse, o si sus acciones están basadas en agravios reales que expliquen su opción por la lucha armada. Parafraseando a Carl Von Clausewitz, David Keen se refirió a la guerra como “la continuación de fines económicos por otros medios”⁴ y argumentó que las guerras, en lugar de ser episodios de caos, tenían funciones económicas racionales de orden individual, como el lucro. Pero sin duda alguna, el artículo que más controversia causó y que le dio vida a este debate, fue “Greed and Grievance in Civil War”,⁵ escrito por el Director de Investigaciones del Banco Mundial Paul Collier y por su colega de Oxford Anke Hoeffler, y basado en un estudio econométrico de al menos 60 episodios de guerras civiles. Con tono desafiante, Collier y Hoeffler argumentaron que las guerras civiles estaban más relacionadas con rebeldes y mercenarios avaros que con protestas contra el autoritarismo y la pobreza. Collier llevaba décadas trabajando en temas de desarrollo económico y estaba convencido de que unos de los impedimentos más grandes del continente Africano para salir adelante en términos socio-económicos eran individuos avivatos y explotadores y gobernantes corruptos que se valían de cuasi-ejércitos para engordar sus cuentas en paraísos fiscales (el caso de Charles Taylor, el presidente de Liberia; de Jonas Savimbi, el líder de UNITA en Angola; o de Foday Sankoh el líder del Frente Revolucionario Unido en Sierra Leona).

Collier y Hoeffler recibieron muchas críticas⁶ que los obligaron a refinar su estudio y sobre todo a cambiar el lenguaje de sus interpretaciones. Sin embargo, su estudio puso sobre la mesa un punto fundamental sobre las guerras civiles que nadie podía negar. Para que

⁴ David Keen (1998), *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Adelphi Paper 320, Londres: Oxford University Press, p. 11.

⁵ <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/greedandgrievance.htm>

⁶ Algunas críticas estaban dirigidas a la elección y construcción de los indicadores usados en las regresiones; otras, al hecho de que el estudio prácticamente deslegitimaba a la rebelión como una opción militar-política aceptable para lograr cambios estructurales de fondo de una sociedad. En la historia moderna, las revoluciones y los movimientos clandestinos de resistencia habían sido fundamentales para cimentar en el desarrollo de la democracia (por ejemplo el caso de Europa Occidental y la oposición a los regímenes fascistas).

una rebelión fuera exitosa, o para que una guerra durara, se necesitaban recursos económicos. Este hecho ha resaltado el tema de la financiación de las guerras que, a su vez, ha generado estudios innovadores acerca del papel de funcionarios corruptos y de las empresas privadas en la economía de las guerras.⁷ Los sistemas de financiación de las guerras, independientemente de los motivos de los combatientes, constituyen el segundo eje temático.

El tercero tiene que ver con los recursos naturales y si el origen y la duración de las guerras se puede explicar respectivamente por peleas por el control de los recursos y por las rentas generadas por la explotación de recursos naturales. En esta categoría también caben el tema de las rentas del petróleo (todo un área de estudio en sí misma) y sus posibles efectos negativos en términos políticos (corrupción) y económicos (enfermedad holandesa).⁸

Todas estas preguntas acerca de las dinámicas de los conflictos mal llamados internos tienen relevancia política y práctica. Mucho está en juego. El enfoque y el éxito de las políticas de los países⁹ y organizaciones internacionales¹⁰ involucrados en resolución de conflictos, operaciones de paz (*peacemaking* y *peacekeeping*) y programas de reconstrucción en la etapa de posconflicto dependen del diagnóstico que se haga sobre los conflictos. Por ejemplo, si el diagnóstico de un conflicto atribuye sus causas a agravios políticos y económicos legítimos, las políticas de resolución del conflicto tenderán a incluir compromisos que le den reconocimiento político a la parte discriminada. Mientras que, en el otro extremo, si se diagnostica que los rebeldes no son más que mercenarios buscando lucro,

⁷ Además de los estudios de Fafo, ver la página del *Global Compact* de Naciones Unidas .

⁸ Helge Ole Bergesen, Torleif Haugland and Leiv Lunde (2000), "Petro-states. ¿Predatory or Developmental?", *CEPLMP Internet Journal* , 7/20a, agosto, y Philip Swanson (2002), "Fuelling Conflict. The Oil Industry and Armed Conflict" Fafo report 378 para el programa *Economies of Conflict: Private Sector Activity in Armed Conflict*, marzo.

⁹ Notablemente Canadá, Noruega, el Reino Unido, Suecia y también otros países donantes de asistencia internacional.

¹⁰ Típicamente la Organización de Naciones Unidas (ONU) pero también organismos regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Unidad Africana (OUA) y el ECOWAS (Comunidad Económica de Estados Africanos Orientales), u organismos humanitarios como la Cruz Roja Internacional.

disfrazados de víctimas socio-políticas, entonces se da pie para legitimar un enfrentamiento militar y judicial en contra de los supuestos bandoleros, y los programas destinados al mejoramiento de la administración política democrática y al impulso del desarrollo económico se considerarían irrelevantes. En el Consejo de Seguridad y en la ONU, por ejemplo, han estado en juego el criterio y el modo de aplicación del régimen de sanciones económicas.

La financiación de las guerras y las posibilidades de interdicción económica

Independientemente del origen de los conflictos armados internos, su duración está íntimamente ligada con la capacidad financiera de los grupos armados; es decir, la viabilidad económica. Un grupo puede carecer de recursos políticos o de bases ideológicas bien cimentadas, no obstante, si tiene músculos económico y militar podrá seguir sosteniendo la guerra. Al respecto hago dos anotaciones antes de pasar a describir los patrones más comunes de la financiación de guerras civiles.

Primero, la afirmación sobre viabilidad económica es cierta siempre y cuando los rebeldes puedan traducir el dinero en capacidad militar y poder de intimidación, lo que he llamado el factor de “fungibilidad”.¹¹ Es decir, los grupos armados deben tener la capacidad de generar ingresos, de esconderlos, de acceder a ellos y de utilizarlos para vestir, dar de comer y armar a los combatientes, y para reclutar a más combatientes; todo esto con un nivel relativo de impunidad. En otras palabras la viabilidad económica es en parte función de las estructuras de oportunidad legales y policivas que permiten a los combatientes acceder a recursos impunemente. Por esto, la ineficiencia y debilidades administrativas de los estados a nivel nacional y local ayudan a prolongar las guerras. La ausencia del control estatal sobre la producción económica en zonas de conflicto permite a los grupos armados desarrollar sus actividades económicas para financiar las

¹¹ Aunque Collier finalmente habla de la viabilidad económica, el punto de la fungibilidad no ha sido resaltado en sus escritos. Véase Guáqueta, Alexandra (2002), *Economic Agendas in Civil Wars: Case Study Findings*, New York: IPA, por publicarse en octubre del 2002.

guerras. La corrupción es igualmente perjudicial, pues oficiales del sector público comprometen la aplicación de las leyes y las políticas nacionales de seguridad al transar con grupos rebeldes (por ejemplo, por medio del desvío de armas), o al enfocarse exclusivamente en los sobornos que puedan aceptar. En épocas de guerra es factible que el sector de defensa incurra frecuentemente en actos de corrupción debido al incremento de oportunidades por los mayores rubros destinados a defensa y por las facultades especiales que adquieren para supuestamente manejar situaciones de emergencia. Finalmente, debido a que las economías de las guerras civiles están frecuentemente ligadas a mercados regionales e internacionales, y a la inversión extranjera, la corrupción del sector privado y la falta de armonización legislativa y policiva a nivel internacional que regule el comportamiento de las empresas privadas en zonas de conflicto, facilitan el desarrollo de las actividades económicas de los combatientes y, sobre todo, la traducción de su capacidad económica en capacidad militar.

Segundo, vale la pena notar que la viabilidad económica de los rebeldes representa tan solo una cara de la moneda. Igualmente indispensable es el que los combatientes legales, es decir, las fuerzas de seguridad del Estado, tengan sostenibilidad económica para no perder la guerra. Si su capacidad es decididamente superior entonces pueden ganar la guerra y dar término al conflicto (independientemente de que este modo de terminar la guerra sea deseable o no, por ejemplo comparado con un proceso de paz). Lo único que esto indica es que las guerras duran cuando *los dos lados* gozan de poder económico para sostenerse, pero no lo suficiente para ganar la guerra. Por este motivo, los conflictos pueden terminarse inyectando grandes capitales a uno de los lados o cortando los recursos de uno o ambos lados.¹² Algunas veces, la sola reducción del tamaño de la guerra (intensidad letal y dispersión geográfica) es deseable en términos humanitarios, así no se logre poner fin al conflicto en el corto plazo.

¹² La identificación del objetivo final que se busca al recortarle la capacidad financiera de los rebeldes es una decisión política, es decir, si se trata de neutralizarlos completamente o de inducirlos a un proceso de paz.

A continuación describiré las tendencias principales de la financiación de las guerras. Los grupos rebeldes dependen principalmente de las siguientes actividades económicas:

- El control y la explotación ilegales de los *recursos naturales legales*, los cuales son comercializados en mercados locales e internacionales.¹³
- El cobro ilegal de impuestos, o el control de mercados *ilegales* con altos márgenes de ganancia, tal como el de la cocaína, la heroína y el cannabis.
- El control local y regional de la *economía subterránea* por medio de la producción y el tráfico ilegal de bienes de consumo o de servicios legales, *robo, extorsión y secuestro*.
- La movilización de las *diásporas* para obtener donaciones voluntarias o para explotar las por medio de la extorsión.

Las fuerzas de seguridad del Estado dependen principalmente de:

- Regalías de recursos naturales e inversión extranjera
- Impuestos
- Asistencia externa de otros países

La explotación de los recursos naturales

Collier y Hoeffler también concluyeron que los países cuyas exportaciones estuvieran compuestas en 32% por productos primarios estarían en mayor riesgo de conflicto. Según ellos el mecanismo detrás de esta correlación es la fácil explotación de los recursos naturales en comparación con otros bienes (manufacturas o industrias con componente tecnológico). Por ejemplo, para sacar diamantes de una veta abierta no se necesita mano de obra calificada: un rebelde o soldado con un pala bastaban.¹⁴ Asumen que los países altamente

¹³ No he incluido a la apropiación forzada de tierras como una actividad puramente económica generadora de rentas que luego se invierten en las guerras. Doy dos razones: 1) la apropiación de tierras es muchas veces un pre-requisito para la explotación de recursos naturales y 2) está íntimamente ligada con el control político y estratégico de las comunidades que las habitan o que las desalojan.

¹⁴ Collier y Hoeffler, *Greed and Grievance*.

dependientes de la exportación de recursos naturales (como Noruega, por ejemplo) tienen acceso a grandes cantidades de divisas, las cuales se pueden canalizar para robustecer la gobernabilidad y la capacidad de defensa en caso de que hubiese brotes de rebeldía.

En un artículo que buscaba desarrollar con más detalle algunos puntos que Collier y Hoeffler dejaron sueltos, Michael Ross recogió la idea de que el grado de “saqueabilidad” (“lootability”) de los recursos naturales era lo que los ligaba a las guerras. Este grado de “saqueabilidad” está determinado por la facilidad con la que personas con mano de obra no calificada se apropian de los recursos”.¹⁵ Además argumentó que había recursos menos (petróleo) o más (diamantes y drogas) saqueables por rebeldes, dependiendo de sus cualidades físicas. También dijo que las disputas por recursos no saqueables tendían a generar conflictos separatistas.¹⁶

En efecto, contradiciendo hasta cierto punto la idea de Klare, rara vez se originan las guerras civiles a raíz de una pugna por el control de recursos naturales tales como petróleo, oro, cobre, café y otros productos agrícolas. Por lo general, la raíz de los conflictos internos está en la exclusión política y/o socio-económica. Cómo manejar y distribuir las regalías y ganancias derivadas de la explotación de recursos naturales, especialmente de grandes proyectos mineros y energéticos es tan sólo un síntoma, o un factor agravante catalítico que tiene el potencial de transformar las dinámicas de los conflictos. Por la naturaleza de los proyectos, la explotación de una mina o de un pozo petrolero tiende a causar agravios en la población local, que se perciben como altamente negativos en comparación con los beneficios por conceptos de regalías. En Papúa, Nueva Guinea, los activistas de Bougainville que eventualmente forzaron el cierre de las minas de cobre y oro operadas por Rio Tinto Ltda, estaban articulados alrededor de su identidad étnica, la cual los separaba del resto de PNG, y protestaban en contra de la discriminación racial y socio-económica a

¹⁵ Definición de Michael Ross en *How Do Natural Resources Vary in Their Impact on Civil Wars*, producido para IPA y presentado en su versión preliminar en octubre de 2001 en una sesión IPA Policy Forum, Nueva York.

¹⁶ Michael Ross (2001), *The Role of Natural Resources in Civil Wars*, Nueva York: IPA Policy Forum, octubre.

la que habían estado sujetos históricamente, incluso desde tiempos coloniales en el siglo XX. Los proyectos liderados por Rio Tinto para la compensación a las comunidades locales eran relativamente progresistas; sin embargo, causaron importantes “disrupciones” en la organización socio-económica de la pequeña comunidad de Bougainville (200.000), lo cual reforzó el sentimiento de exclusión que algunos tenían con respecto al resto de PNG. Finalmente la mina sirvió de catalítico político más no financiero para lograr la creación del Ejército Revolucionario de Bougainville, que continuó su batalla en favor de la independencia de Bougainville incluso después del cierre de la mina. Es importante resaltar que en términos de financiación, el Ejército Revolucionario de Bougainville no dependía de la mina. Los reducidos recursos financieros de los rebeldes separatistas hicieron que, comparada con otras guerras civiles de la posguerra fría, la de Bougainville fuera de menor escala en términos de víctimas, gravedad de los ataques y duración. El grado de aislamiento internacional de Bougainville también evitó que los rebeldes entraran en contacto con redes internacionales involucradas en actividades ilegales y con el tráfico de armas.¹⁷ Tal como lo menciona Ross, cuando los rebeldes están agrupados de acuerdo con su identidad étnica y ésta es diferente del grupo contra el cual compiten, las disputas sobre los recursos naturales tienden a generar movimientos separatistas siempre y cuando estos recursos naturales no sean físicamente móviles, como las minas, mientras que los cultivos agrícolas pueden desplazarse a otras localidades. Los recursos naturales, sin embargo, pueden servir como fuentes de financiación, tal como lo mencionan Ross y Collier, y en este caso no necesariamente originan las guerras sino que contribuyen a alargarlas. Tal es el caso del dinero de los diamantes saqueados por rebeldes en las guerras en Sierra Leona y Angola.

Como mencioné anteriormente, para Ross el grado de “saqueabilidad” de un recurso depende más que todo de sus atributos físicos.¹⁸ Sin embargo, los casos de Colombia y de Sudán muestran cómo un producto supuestamente no saqueable, como el petróleo,

¹⁷ Para mayor información sobre el caso de Bougainville véase al profesor Anthony Reagan de la Universidad Nacional de Australia, quien se encuentra realizando un estudio acerca del tema para IPA.

puede caer en manos de rebeldes por medio de la extorsión a compañías petroleras que pagan astronómicas sumas para continuar con sus negocios o por medio del secuestro de empleados de las compañías. Es más, el caso de Colombia es bastante ilustrativo en cuanto a la mecánica de las estructuras de oportunidad legales e institucionales que permiten a los rebeldes acceder a fondos. Allí, el Ejército de Liberación Nacional (ELN) aprendió a beneficiarse de las regalías petroleras del departamento de Arauca participando y eventualmente controlando, por medio de la coerción sobre el proceso político y administrativo de inversión de las regalías desde la gobernación, las alcaldías, los concejos y las juntas de acción comunal (organizaciones civiles diseñadas para la participación activa de la sociedad civil en asuntos locales).¹⁹ Tan atractiva era esta fuente de financiación que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) entraron a disputarle su dominio al ELN parando la producción de petróleo, y las regalías, con el incremento de las voladuras del oleoducto Caño Limón-Coveñas en 2001.²⁰

Una de las razones por las cuales los recursos naturales están tan ligados a las economías de guerra es que una vez el conflicto se activa, la inversión nacional y extranjera en manufacturas e industria con componentes tecnológicos decrece debido a la incertidumbre de las condiciones legales, a la destrucción de infraestructura (de vías, fábricas, almacenes), a las condiciones de violencia e inseguridad y al incremento de la inversión estatal en defensa comparado con actividades económicas productivas. Así, la explotación de recursos naturales es una de las pocas actividades económicas productivas disponibles tanto para la población, como para el Estado y los rebeldes. Bajo estas condiciones, los gobiernos tienden a volverse posesivos

¹⁸ Definición by Michael Ross en *How Do Natural Resources Vary in Their Impact on Civil Wars*, paper produced for IPA's EACW program.

¹⁹ *Platt's Oilgram News* (1988), 13 octubre vol. 66, núm. 199, p. 3; *Financial Times Information*, Latin American Energy Alert, 5 August 1999, Ignacio Gómez and Peter Schumacher, *La última misión de Werner Mauss* (Bogotá: Planeta, 1998), Andrés Peñate, *Arauca: Politics and Oil in a Colombian Province* M.Phil. Thesis in Latin American Studies, University of Oxford, 1991.

²⁰ "Chaos in Colombia. Blood Spills to Keep Oil Wealth Flowing", en *Los Angeles Times*, septiembre 2002

frente a las rentas originadas por recursos naturales y acuden a métodos violentos que generan mayores problemas sociales en tre la población local. En el caso de Sudán, el ejército estuvo involucrado en el desplazamiento forzoso y las matanzas de civiles alrededor de las zonas petroleras.²¹ Las motivaciones de las fuerzas de seguridad eran económicas, pues el presupuesto de defensa dependía de las regalías petroleras. Esto también implica que la población está recibiendo menos en términos de inversión social, lo cual exacerba los descontentos sociales existentes. Esta dinámica casi siempre va de la mano de casos de corrupción en el Estado. En tiempos de guerra y tratándose de administraciones ineficientes, es poca la vigilancia que pueden ejercer las instituciones judiciales y la sociedad civil sobre el manejo fiscal del Estado. En Angola, por ejemplo, se vio este tipo de dinámica.²²

A pesar de todos estos casos de financiación de guerras civiles por medio de recursos naturales, queda sin embargo la duda de si existen otros fenómenos que pueden estar detrás de la correlación entre la dependencia de recursos naturales y el nivel de riesgo de los países de tener conflictos que mencionan Collier y Hoeffler. Resulta que estos autores no incluyeron a las drogas ilegales o a los diamantes en su estudio, dos productos ligados a varias de las guerras civiles protagónicas de la posguerra fría. Esto nos lleva a pensar que la variable dependencia de recursos naturales puede ser tan solo un síntoma de otros factores que hacen a un país más propenso a los conflictos internos, como el subdesarrollo, el bajo ingreso per cápita, la baja satisfacción de necesidades básicas, administraciones públicas débiles y/o corruptas. El hecho de que la mayoría de los países con guerras civiles están en vías de desarrollo parece confirmar esta intuición. Por esta razón no se pueden desechar las políticas integrales de prevención de conflictos diseñadas para el desarrollo sostenible.

²¹ Para el caso de Sudán, ver los estudios por el *International Crisis Group* en <http://www.intl-crisis-group.org/projects/project.cfm?subtypeid=21>.

²² Ver el reporte "All the Presidents Men. The devastating story of oil and banking in Angola's privatised war" por *Global Witness* marzo de 2002. <http://www.globalwitness.org/campaigns/oil/index.html>

Drogas y guerras civiles

Existe una fuerte asociación entre las drogas y las guerras civiles. No todos los países involucrados en la producción y tráfico de drogas sufren de conflictos internos violentos, pero hay casos suficientemente significativos como para resaltar dicha conexión, tales como el de Afganistán, Myanmar y Colombia. En Colombia, el crecimiento de las FARC y el surgimiento de los paramilitares y eventualmente la AUC en 1996 está directamente relacionado con el progresivo crecimiento de los cultivos de coca desde 1980. En Myanmar, uno de los grupos armados más poderosos, el Partido/Ejército Unido Wa (UWSA), controla el tráfico de opio y heroína de Myanmar y de la región.

Las drogas tienen una característica bastante particular, que las hacen un recurso natural atípico y apetecido por los grupos armados: es ilegal. Así pues, las drogas son más que saqueables, son totalmente controlables por grupos al margen de la ley. Además los estados no pueden beneficiarse de potenciales impuestos. Adicionalmente, dadas las características de la industria de las drogas ilícitas, los rebeldes que se dedican a la producción o tráfico de drogas entran en contacto con redes internacionales criminales. Esto tiene varios efectos: facilita la compra de armas en mercados ilegales y “grises” internacionales; les otorga a los rebeldes una mayor cantidad de oportunidades para comercializar sus productos en caso de que partes de la red sean desmanteladas puesto que las redes criminales internacionales tienen la capacidad de regenerarse rápidamente; y finalmente altera los intereses de los rebeldes por medio la corrupción (y muchos terminan promocionando al guerra para poder seguir lucrándose). Por último, las drogas impactan sobre las guerras no solo porque representan alternativas financieras para los grupos rebeldes, sino porque el narcotráfico casta la capacidad de reacción del Estado por medio de la violencia, la intimidación y la corrupción de sus ramas ejecutivas, legislativas y judiciales.

Hasta el momento las políticas anti-drogas han estado diseñadas principalmente para reducir el consumo en Estados Unidos y algunos países europeos. Dichas políticas no han hecho parte integral de los planes para evitar o frenar las guerras civiles. No obstante, el complejo y vasto régimen de control de drogas, el cual contiene provisiones referentes a las armas ligeras que tanto abundan en las guerras civiles, al lavado de dinero y a la corrupción pública y privada en el manejo

fiscal, puede adaptarse para servir objetivos de paz. Colombia será el primer conflicto donde esto suceda y sus resultados (positivos o negativos) se verán en un futuro cercano. Vale la pena resaltar, que algunas dimensiones de las políticas anti-drogas pueden ser contraproducentes para los fines de la paz. La erradicación aérea masiva, por ejemplo, genera desplazamiento humano, agravios sociales y ambientales. Estos a su vez tienden a legitimar la causa de los rebeldes y cuestionar el Estado.

Economía informal, extorsión y secuestros

Es muy probable que en lugares donde surgen guerras civiles ya hubiera existido una descomposición sustancial de la economía formal. Si no es así, muy seguramente la guerra sostenida lo hará, al menos en porciones importantes del territorio. Mafias locales, grupos armados, comerciantes oportunistas, funcionarios corruptos o, simplemente, civiles desempleados hallarán en el control local mafioso de la provisión de bienes básicos de consumo o de lujo una forma de subsistencia. Así, las economías informales se vuelven sostenes de la economía de guerra. La existencia de la mayoría de los grupos rebeldes de Myanmar ha dependido de la economía informal. En Kosovo, la economía informal que surgió en los noventa como respuesta a la exclusión de los albaneses por parte de los serbios corrompió una gran parte de la sociedad de Kosovo y le brindó el soporte económico a miembros del Ejército de Liberación de Kosovo para lanzar operaciones en Macedonia dando origen a otro conflicto político étnico en esa región.

La extorsión frecuentemente hace parte de este mundo. En Colombia, ese método de financiación se ha generalizado a tal punto que se estima que la extorsión es responsable de 60% de las finanzas de las FARC. En contraste, el robo y el saqueo masivo han caracterizado las guerras en África.

Diásporas

Las diásporas también han recibido especial atención como actores que tienen un gran potencial de alimentar las guerras o de asegurar su recurrencia. Esto no significa que todas las diásporas se involucran en los conflictos de su madre tierra. Las diásporas con elementos de asociación étnicos y discursos nacionalistas separatistas son más propensas a involucrarse política o financieramente en las guerras,

puesto que dichos grupos están emocionalmente atados a la causa de la rebelión y buscan reubicarse en la que sería su propia patria. El tamaño y el nuevo lugar de residencia de las diásporas también son condicionantes que determinan su nivel de impacto. Si ganan en monedas fuertes, sus envíos a las poblaciones de origen tendrán un mayor poder de adquisición. Adicionalmente, las diásporas sirven como redes, tentáculos internacionales para conseguir dinero y armas, bien sea por medio de la extorsión o apoyándose en ellas para actividades criminales como el narcotráfico. Fuera de casos clásicos como los de los irlandeses y los judíos, el caso de los Tamiles es representativo de esta tendencia. Un millón de tamiles, 30% de la etnia tamil, vive por fuera de Sri Lanka, y los Tigres Tamiles, que pelean por la creación de un Estado-Nación separado de Sri Lanka, han logrado financiar su guerra usando y explotando a la diáspora residente en Australia, Canadá e Inglaterra principalmente. Los Tigres Tamiles son uno de los grupos rebeldes más globalizados y sofisticados del mundo por el tipo de transacciones financieras que realizan para sostenerse y el tipo de relación controlada y pseudo-institucionalizada con la diáspora. El caso de los Tigres Tamiles, también demuestra que, en algunas ocasiones, el capital social de un grupo (definido como el nivel de cohesión y solidaridad intra-grupal y el nivel de identificación religiosa o ideológica con la comunidad que dice representar) se puede movilizar con fines financieros o para obtener armas por medio de redes domésticas e inclusive internacionales.²³ Los Tigres Tamiles han utilizado hábilmente tácticas de proselitismo y clientelismo políticos basados en referentes étnico-culturales para neutralizar potenciales denunciadores y obtener la simpatía de sus compatriotas radicados en el exterior con el fin de obtener contribuciones voluntarias en moneda

²³ Para la definición de capital social en este contexto (*social endowment*), véase Weinstein, Jeremy (2002), *The Structure of Rebel Organizations. Implications for Post-Conflict Reconstruction, Dissemination Notes, Conflict Prevention and Reconstruction Unit*, Banco Mundial, junio, p. 2. El caso de los Liberation Tigers of Tamil Ealam y Sri Lanka véase Sarah V. Wayland, "Waging War From Overseas: The Sri Lankan Tamil Diaspora", en Rey Kjoslowski (ed.) *International Migration and the Globalization of Domestic Politics* (Routledge, por publicarse en 2002). El experto Rohan Gunaratna de la Universidad de St. Andrews en Escocia está realizando un estudio sobre el tema para IPA.

extranjera o incluso para obtener inteligencia para facilitar operaciones de extorsión. En su relación clientelista con la diáspora se parecen al ELN y a su manejo político de ciertas localidades en Colombia, por ejemplo Arauca. Las guerrillas colombianas, sin embargo, aún no han movilizado la creciente diáspora colombiana en el exterior, pero el riesgo es alto. Por otro lado, los paramilitares y sus actividades de tráfico de drogas ligadas al mercado en los Estados Unidos, están más cercanos a establecer una relación con la diáspora colombiana en ese país.

En parte, los países industrializados, donde tienden a radicarse las diásporas, han facilitado de manera inadvertida el que las diásporas contribuyan a la duración e intensificación de los conflictos. Mientras las diásporas no constituyan una amenaza directa de seguridad para ellos, los países industrializados poco se preocupan por investigarlos o procesarlos. Muchas veces las actividades de las diásporas y de los grupos armados no constituyen crímenes en sus jurisdicciones. La nueva campaña mundial anti-terrorista, lanzada después del ataque de septiembre 11 a Estados Unidos ha puesto este tema sobre la agenda internacional, captando finalmente la atención de la comunidad internacional y haciéndola en parte responsable, de manera colectiva, de la seguridad de otros países. No obstante, y a pesar del aparente consenso internacional para condenar al terrorismo, existen diferencias ideológicas y políticas fundamentales que previenen que algunos estados identifiquen a grupos rebeldes como amenaza anti-terrorista y que por tanto activen sus instrumentos policivos y legales para procesarlos jurídicamente. Esto sucede cuando los rebeldes tienen causas percibidas como legítimas y la comunidad internacional de alguna forma justifica la rebelión. Este dilema político es importante, y nos lleva a establecer una distinción entre grupo rebelde y terrorismo (un método). Adicionalmente, los intereses de los grandes centros financieros en países industrializados siguen frenando el desarrollo de leyes y medidas que atacan las finanzas de grupos armados o regímenes corruptos involucrados en guerras.

El Estado y los recursos legales de las guerras

Los Estados, siendo la contraparte involucrada en una guerra civil, también recolectan fondos para la guerra y su capacidad financiera co-determina la duración e intensidad de las guerras. Los impuestos, el producto de las industrias nacionales que han sobrevivido a la guerra,

rentas de recursos naturales, ventas por privatización, préstamos internacionales, asistencia internacional y transferencias de armas internacionales se destinan al presupuesto de defensa en tiempos de guerra, usualmente a expensas de la inversión social. Esto tiende a generar presiones sociales y descontento adicionales a los generados por la violencia de la guerra. Se genera una dinámica perversa.

En cuanto a los recursos y el Estado, se presentan varias dinámicas: los recursos pueden escasear a tal punto que los soldados recurren a los botines de guerras para su remuneración, muchas veces con el beneplácito de las élites estatales. Otras veces el Estado remunera a sus fuerzas de seguridad con “pagarés” en la forma de concesiones para la explotación de recursos naturales. En África, Sierra Leona y Angola utilizaron esta figura a mediados de los noventa para pagarle a la empresa de seguridad privada *Executive Outcomes* de Sur África. Otra posible dinámica es la corrupción en la burocracia civil y militar involucrada en asuntos de defensa, como se explicó anteriormente. Como consecuencia de esta dimensión económica de la guerra por el lado del Estado la seguridad se privatiza, llevando a la distorsión de los intereses de los Estados y permitiendo que intereses económicos individuales de lucro ayuden a perpetuar la guerra.

Algunas reflexiones finales en torno al caso colombiano y las motivaciones de los combatientes

Es probable que detrás del inicio de las guerras estén individuos que buscan enriquecerse sacando provecho a las situaciones de guerra. Otra alternativa, especialmente cuando las guerras llevan varios años e incluso décadas, es que los combatientes cambien sus preferencias. El hecho de que las guerras requieran fondos significa que algunos o todos los combatientes tienen que dedicar parte de su tiempo consiguiendo fondos. La participación sistemática y sostenida en el tiempo en actividades económicas legales e ilegales van “institucionalizando” funciones y con ellas intereses. Algunos combatientes terminan enfocados en la parte económica como fin en sí mismo o incluso pueden optar por el lucro individual una suerte de corrupción de la causa rebelde. Estos fenómenos son la sustancia del debate sobre las motivaciones de los combatientes y su efecto de sostener el conflicto en el tiempo dado que la paz o el compromiso políticos no constituyen su objetivo.

El debate sobre los motores detrás de la duración de los conflictos explicados en términos de las motivaciones de los combatientes ha sido bastante controversial en Colombia, pues la participación de las FARC y de los paramilitares en la industria ilegal de drogas se incrementó notablemente en los noventa a tal punto que se especula que las FARC están cada vez más ligados a carteles mexicanos y que los paramilitares controlan corredores de tráfico en el Caribe e incluso puntos de distribución en Estados Unidos. Esta discusión tiene importantes implicaciones políticas y estratégicas. Decir que la única motivación de las guerrillas y de los paramilitares es enriquecerse por medio de la droga, la extorsión, el robo de gasolina y de ganado y el secuestro deslegitima sus reclamos de agravios socio-económicos, políticos y de seguridad. Y si se los tilda de criminales, no hay pues base para un proceso de paz.

En el 2002 el Estado colombiano incrementó sus esfuerzos por judicializar las actividades económicas de los combatientes, un músculo judicial como complemento a la estrategia militar. Por ejemplo, el decreto 1990 del 23 de agosto de 2002 tipifica como delito el hurto de hidrocarburos y de sus derivados, establece cárcel de seis a doce años además de una multa cuantiosa a los que incurran en el delito. El decreto ha estado acompañado por una estrategia en la que fiscales y procuradores trabajan en equipo con unidades militares en zonas de alto riesgo donde se cometen estos delitos, implementada desde diciembre del 2001. En el caso del petróleo, la estrategia ha logrado reducir los ataques de las FARC y el ELN al oleoducto Caño Limón-Coveñas.²⁴

La implementación de esta medida no es reflejo, sin embargo, de un consenso social frente a las “verdaderas” motivaciones de los grupos armados de izquierda y derecha en Colombia. A pesar de la maquinaria económica desarrollada por las FARC, los líderes del grupo rebelde continúan aferrados a su discurso marxista adaptado a los problemas de Colombia. Algunos indicadores muestran que sus reclamos pueden tener fundamentos objetivos. Por ejemplo, en 1999 más de la mitad de los colombianos vivían en condiciones de pobreza, alcanzando niveles

²⁴ “Chaos in Colombia” en *Los Angeles Times*.

que se tenían en 1978; la desigualdad económica empeoró en los noventa alcanzando a tal punto que Colombia es considerado como un caso “extremo” de inequidad en el contexto internacional (más no en el Latinoamericano);²⁵ y el desempleo alcanzó 20% en 2001.²⁶ Por el momento los gobiernos en Colombia han dejado la puerta abierta para una resolución negociada del conflicto. Sin embargo, la política está basada sobre la premisa de que antes de una negociación, los grupos armados deben estar debilitados militarmente. Con este fin, una de las estrategias adoptadas desde 1999 ha sido atacar la base financiera de los grupos armados.

Conclusión

La forma como se entienden y explican los conflictos internos ha cambiado de énfasis. Los nuevos enfoques recuperan y dan mayor énfasis a las dimensiones económicas de los conflictos del que se les daba anteriormente. Esto ha generado preguntas y respuestas sobre el origen, las dinámicas, la intensidad y la duración de los conflictos en función de: a) la capacidad financiera de los combatientes; b) los vacíos e ineficiencias de las estructuras legales y policivas de orden doméstico e internacional que permiten el lucro de los combatientes y la financiación de las guerras; y c) las motivaciones de los combatientes (basadas en una metodología teórica individualista). Esta manera de analizar los conflictos ha generado dos grandes resultados: a) se han podido traducir, de una manera más clara, los resultados académicos en políticas y procedimientos concretos; y b) se ha responsabilizado política y penalmente de una manera más clara a la cadena de actores económicos involucrados en las guerras civiles.

alexandra.guaqueta@javeriana.edu.co

²⁵ Vélez Carlos Eduardo, *Colombia Poverty Report* (Washington, DC: World Bank, May 2002). According to the report, five out of seven inequality indicators show an acceleration in 1995-1999, which coincides with the economic slump and the escalation of war.

²⁶ *Ibid.* Colombia, however, ranks 62 in the 2001 Human Development Report; which is considerably higher than the rest of the conflict cases included in this volume (Angola, 146; Myanmar, 118; Sri Lanka, 81; Sudan, 138).

Alexandra Guáqueta. Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford y profesora de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Recepción: 11 de noviembre de 2002

Aprobación: 17 de diciembre de 2002

Bibliografía

Guáqueta, Alexandra (2002), *Economic Agendas in Civil Wars: Case Study Findings*, New York: IPA.

Keen David (1998), "The Economic Functions of Violence in Civil Wars", en *Adelphi Paper 320*, Londres: Oxford University Press.

Ross, Michael (2001), "How Do Natural Resources Vary in Their Impact on Civil Wars", en *IPAPolicy Forum*, octubre, Nueva York.

____ (2001), "The Role of Natural Resources in Civil Wars", en *IPAPolicy Forum*, octubre, Nueva York.

Vélez, Carlos Eduardo (2002), *Colombia Poverty Report*, mayo, Washington, DC: World Bank.

Fuentes electrónicas

Caso de Bougainville, ver - hwp.com/archives/24/index-w.html

Caso de Sudán, Estudios por el Internacional Crisis Group en

Emerging Conclusions, marzo de 2002, en página Global Compact de Naciones Unidas