

Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia

Cynthia J. Arnson
I. William Zartman

Publicado en: MESA, Manuela; GONZALEZ, Mabel (coords.), *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo: Anuario CIP 2006*, Barcelona: Icaria; Centro de Investigación para la Paz, 2006, pp. 121-144.

El Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial) es un espacio de reflexión que analiza los retos de la sostenibilidad, la cohesión social, la calidad de la democracia y la paz en la sociedad actual, desde una perspectiva crítica y transdisciplinar.

Centro de Investigación para la Paz (CIP-Ecosocial)
C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid
Tel.: 91 576 32 99 – Fax: 91 577 47 26 – cip@fuhem.es – www.cip.fuhem.es

VI. ECONOMÍAS DE GUERRA: LA INTERSECCIÓN DE NECESIDAD, CREDO Y CODICIA*

*Cynthia J. Arnson e I. William Zartman***

En contra de las predicciones y de las esperanzas que se generaron, el final de la Guerra Fría y de la competición entre las superpotencias en el mundo en desarrollo no ha supuesto un descenso de los conflictos armados, sino nuevas y más mortíferas formas de guerra civil.

Para ser más precisos, algunos conflictos profundamente imbuidos de la lógica de la Guerra Fría —Camboya, El Salvador, Guatemala y Mozambique son ejemplos destacados— llegaron a su fin a través de acuerdos negociados políticamente. Pero en lugares como Afganistán, Angola, Colombia, Somalia y el Zaire (hoy República Democrática del

* Este artículo es una versión resumida de la introducción y conclusiones de la obra de Cynthia J. Arnson e I. William Zartman (Eds.), *Rethinking the Economics of War: The Intersection of Need, Greed, and Creed*, Woodrow Wilson Center Press y The Johns Hopkins University Press, Washington DC-Baltimore, 2005. Reproducido con autorización. Traducción: Berna Wang y Covadonga Morales.

** Cynthia J. Arnson es directora adjunta del Programa de América Latina del Woodrow Wilson International Center for Scholars. Editora de *Comparative Peace Processes in Latin America* (Stanford University Press y Woodrow Wilson Center Press, Washington, 1999) y autora de *Crossroads: Congress, the President, and Central America 1976-1993* (Pennsylvania State University Press, University Park, 1993). I. William Zartman es titular de la cátedra Jacob Blaustein de Organizaciones Internacionales y Resolución de Conflictos y director del Programa de Gestión de Conflictos de la Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, de la Johns Hopkins University. Ha escrito o editado más de una docena de libros sobre resolución de conflictos y negociación, incluidos *Preventive Negotiation: Avoiding Conflict Escalation* (Rowman & Littlefield, Lanham, 2000), *Power and Negotiation* (con Jeffrey Rubin; University of Michigan Press, Ann Arbor, 2003), y *Cowardly Lions: Missed Opportunities to Prevent Deadly Conflict and State Collapse* (Lynne Rienner, Boulder, 2005).

Congo), los conflictos de larga duración que enfrentan a diversos movimientos rebeldes contra estados frágiles o en vías de desintegración se han intensificado, al mismo tiempo que los antiguos patronos de la Guerra Fría se retiraban o adoptaban nuevos papeles. En otros lugares, como Ruanda y los Balcanes, estallaron conflictos étnicos de proporciones catastróficas.

La politóloga británica Mary Kaldor ha establecido una nítida distinción entre las «viejas guerras» de la era de la Guerra Fría y las «nuevas guerras» de los años noventa. Estas últimas, argumenta, sólo pueden entenderse en el contexto de la globalización política, económica, militar y cultural; han difuminado la distinción entre guerra y crimen organizado; son al mismo tiempo locales y dependientes de conexiones transnacionales; han fomentado una economía de guerra basada en el saqueo, las transacciones en el mercado negro y la asistencia externa, y se sostienen gracias a una violencia continuada.¹

El fin de la Guerra Fría y los debates sobre los conflictos: el papel de la economía

De alguna manera, la sorpresa que generó el hecho de que los conflictos armados no disminuyeran con el final de la competición entre EE UU y la Unión Soviética reflejaba un énfasis exagerado en el papel desempeñado por las superpotencias en la financiación y sostenimiento de guerras civiles. A riesgo de simplificar demasiado, la mayor parte de las discusiones sobre cómo entender estas guerras durante el punto álgido de la Guerra Fría giraba en torno, por una parte, al énfasis que se hacía en la dimensión estratégica de los conflictos (centrándose en el apoyo externo y los objetivos de la Unión Soviética y sus aliados dependientes, incluida Cuba) y, por otra, a la importancia que se daba a los factores internos —históricos, políticos y socioeconómicos— que generaban el resentimiento que, a su vez, desencadenaba la rebelión política.

¹ Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford University Press, Stanford, 1999, 2001, pp. 1-12 (versión en español, *Las nuevas guerras: violencia organizada en la era global*, Tusquets Editores, Barcelona, 2001).

La mayoría de las explicaciones más exhaustivas sobre conflictos violentos contenía algún elemento de ambas perspectivas, pero lo más notable de ellas es su atención común a las motivaciones políticas e ideológicas del conflicto, ya fueran de actores nacionales o internacionales. Cuando entraban en juego las consideraciones económicas, servían para explicar las formas en que la pobreza y la desigualdad constituían o contribuían a unos motivos de queja subyacentes que alimentaban rebeliones con objetivos esencialmente políticos. Estas rebeliones políticas necesitaban recursos económicos, y los movimientos rebeldes realizaron una gran diversidad de comportamientos predatorios para obtenerlos —secuestros por dinero, extorsión, robo, saqueo, desvío de la ayuda internacional (en ocasiones facilitada por funcionarios del gobierno corruptos) y formas primitivas de tributación— que a menudo afectaron gravemente a la población civil. Sin embargo, la búsqueda de recursos servía principalmente como medio para alcanzar un fin definido en términos políticos: reemplazar un régimen existente y/o sustituirlo por una nueva forma de orden político en una parte del territorio nacional o en su totalidad.

El estudio de los recursos como algo que define los objetivos o fines de los conflictos violentos internos surgió entre mediados y finales de los años noventa, en gran medida cuando académicos y profesionales analizaron con mayor seriedad las peculiaridades de las devastadoras guerras de África Central e intentaron identificar la compleja mezcla de incentivos y de factores disuasorios necesarios para asistir a estos países en la transición de la guerra a la paz. En países como Angola, Sierra Leona y Liberia, los ingresos derivados de recursos naturales, como los diamantes y el petróleo, parecían desempeñar un papel excepcional, no sólo en la financiación de los continuos y crecientes niveles de violencia de las fuerzas rebeldes y las estatales, sino también en la redefinición de la misma finalidad de la lucha. Es decir, aunque los recursos económicos (en contraposición a activos intangibles como la lealtad, el compromiso y el apoyo popular) siempre habían sido vitales para sostener estos conflictos, lo que parecía nuevo era la medida en que los recursos, por sí mismos, resultaban no un medio para alcanzar un fin sino el objeto mismo de la lucha. El control de territorio y poblaciones se transformó en un objetivo económico y dejó de ser un objetivo puramente militar o estratégico, y la guerra se convirtió en un proyecto sumamente racional encaminado al enriquecimiento de unas élites o facciones particulares.

Uno de los primeros pensadores que captó esta dinámica fue el politólogo británico David Keen, que en un estudio fundamental titulado *The Economic Functions of Violence in Civil Wars* señaló que «la guerra no es simplemente el desmoronamiento de un sistema determinado, sino una manera de crear un sistema alternativo de beneficio, poder e incluso protección».² En el estudio de casos que van desde la antigua Yugoslavia hasta Ruanda, Keen advirtió de que no todas las guerras civiles de la posguerra fría estaban impulsadas por programas económicos. No obstante, argumentaba, algunas guerras civiles que empezaron con motivaciones políticas se han «convertido en conflictos en los que los beneficios económicos a corto plazo son de capital importancia». Keen instó a que se prestase atención a «la economía política emergente» de los conflictos, afirmando que, puesto que «en las guerras civiles no se trata sólo de ganar», las estrategias de resolución de conflictos tendrían que tener en cuenta que, a menudo, las fuerzas contendientes ganaban más con la continuación del conflicto que con la paz.³

Keen y Mats Berdal, investigador de la Universidad de Oxford, subrayaban de manera similar que los esfuerzos de la comunidad internacional para diseñar e implementar acuerdos de paz tendrían mucho más éxito si se prestase más atención a la economía política de las guerras civiles y a la «diversidad de ‘funciones’ que la violencia puede desempeñar».⁴ Refiriéndose a Sierra Leona y al resurgimiento del conflicto en Camboya después de la firma del acuerdo de paz en 1990, Berdal y Keen afirmaban que «para las partes clave implicadas, derrotar al enemigo o poner fin a los combates parece menos importante que obtener los beneficios de la continuación del conflicto». Entender los motivos

² David Keen, *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*, Adelphi Paper, N° 320, International Institute for Strategic Studies, Oxford University, Oxford, 1998, p. 11.

³ David Keen, *Op. Cit.*, pp. 12, 17, 71-72. Existe una creciente bibliografía sobre el papel de los «saboteadores» que se oponen a la resolución de conflictos armados internos. Véanse, por ejemplo, Stephen John Stedman, «Peace Processes and the Challenge of Violence», y Marie-Joelle Zahar, «Reframing the Spoiler Debate in Peace Processes», en John Darby y Roger MacGinty (Eds.), *Contemporary Peacemaking*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2003, pp. 103-113, 114-124.

⁴ Mats Berdal y David Keen, «Violence and Economic Agendas in Civil Wars: Some Policy Implications», *Millennium Journal of International Studies* 26, N° 3, 1997, p. 796.

económicos que impulsan los comportamientos y actitudes de elites y combatientes, y descifrar «la interacción de programas políticos y económicos», era fundamental para que la comunidad internacional pudiese contribuir a la resolución de conflictos, así como a la estabilidad económica y política posconflicto en sociedades desgarradas por la guerra.⁵

Quizá no haya otro pensador que más haya influido en el emergente debate académico sobre los programas económicos en las guerras civiles que el economista Paul Collier, del grupo de investigación sobre desarrollo del Banco Mundial. Usando las herramientas de la economía analítica, Collier y Anke Hoeffler, economista de la Universidad de Oxford, empezaron a buscar los factores relacionados de forma más sistemática con el estallido y la duración probables de las guerras civiles. En un estudio de 1998, Collier y Hoeffler determinaron que había cuatro variables —renta per cápita, asignaciones provenientes de recursos naturales (es decir, el porcentaje que representan las exportaciones primarias en el Producto Interior Bruto, PIB), tamaño de la población y fraccionamiento etnolingüístico— que estaban fuertemente ligadas al riesgo de guerra civil. En contra de la teoría predominante sobre los conflictos étnicos, concluyeron que los dos extremos —sociedades altamente fraccionadas o sociedades homogéneas— tenían pocas probabilidades de experimentar una guerra, atribuyendo el peligro de conflicto más a la polarización entre grupos que al alcance de la división étnica por sí misma.⁶

Collier y Hoeffler se adentraron en el terreno de lo que se ha llegado a calificar de debate sobre «codicia frente a motivos de queja» en dos artículos consecutivos, en los que extrapolaron las motivaciones y causas de las diversas correlaciones estadísticas derivadas de su modelo econométrico. En un ensayo de 1999 titulado «Justice-Seeking and Loot-Seeking in Civil War», describieron rebeliones motivadas por «una combinación del deseo altruista de rectificar los motivos de queja de un grupo y el deseo egoísta de robar los recursos de otros». Sin embargo, las correlaciones estadísticas más fuertes surgían de una motivación interpretada como basada en la codicia, en la que la parte del PIB integrada

⁵ *Ibidem*, pp. 803, 808, 800.

⁶ Paul Collier y Anke Hoeffler, «On Economic Causes of Civil War», revisado en enero de 1998, disponible en: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers.htm>.

por la exportación de materias primas afectaba «de forma significativa y marcada» al riesgo de guerra.⁷

En un estudio de 2000, Collier y Hoeffler dieron un paso más, concluyendo que los conflictos eran causados por «las oportunidades de apoderarse de materias primas» y que «el motivo objetivo de queja no es una causa principal poderosa de conflicto».⁸ Al relacionar las rebeliones sobre todo con la captura de recursos (diamantes en Angola y Sierra Leona, madera en Camboya, drogas en Colombia), tuvieron en cuenta la interdependencia entre codicia y resentimiento, en el sentido de que los conflictos motivados por la codicia podían por sí mismos generar motivos de queja. De hecho, según Collier y Hoeffler, el discurso sobre el agravio era útil y necesario para mantener la cohesión militar, así como para cosechar simpatías en el ámbito internacional e inducir a las comunidades de la diáspora a financiar el conflicto. Sin embargo, los autores encontraron poca correlación estadística entre conflicto y los factores considerados durante mucho tiempo como principales resortes del resentimiento: la represión política y la desigualdad económica (medida en términos de ingresos y propiedad de la tierra). De las categorías que midieron en relación con los motivos objetivos de queja,⁹ sólo se determinó la dominación por parte de un grupo étnico mayoritario como factor añadido a la capacidad explicativa de la codicia como causa de la rebelión.¹⁰

En obras posteriores, Collier amplió su tesis manteniendo que las explicaciones de las guerras civiles basadas en los agravios eran «gravemente incorrectas» y que, dado que ciertos grupos se benefician económicamente del conflicto, tienen interés por iniciarlo y sostenerlo.¹¹

⁷ Paul Collier y Anke Hoeffler, «Justice-Seeking and Loot-Seeking in Civil-War», revisado el 17 de febrero de 1999, disponible en: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/justice.htm>, pp. 1, 15-16. En el artículo, los autores también afirman que la gravedad de las causas objetivas de queja no aumentaba el riesgo de conflicto.

⁸ Paul Collier y Anke Hoeffler, *Greed and Grievance in Civil War*, Policy Research Working Paper, 2355, Banco Mundial, Washington DC, 2000, pp. 26-27.

⁹ Estos incluían odios engendrados por diferencias étnicas y religiosas o la dominación de una etnia mayoritaria, la venganza (producto de conflictos previos), la desigualdad de ingresos y de propiedad de tierras, y la democracia y apertura de las instituciones políticas.

¹⁰ Collier y Hoeffler, *Greed and Grievance*, *Op. Cit.*, p. 26.

¹¹ Paul Collier, «Doing Well Out of War: An Economic Perspective», en Mats Berdal y David M. Malone (Eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, e International Development Research Centre, Londres, 2000, p. 96.

Collier seguía haciendo hincapié en la exportación de materias primas como fuente principal de recursos susceptibles de robo (otras fuentes de financiación eran las remesas de la diáspora y, durante la Guerra Fría, los aportes de las potencias extranjeras). Concluyó que el riesgo de guerra civil tenía una correlación positiva con la exportación de materias primas y la presencia de un gran número de varones jóvenes en una sociedad, y una correlación negativa con el nivel de educación. Confirmando indirectamente la tesis de Ted Robert Gurr y otros autores de que es la privación relativa más que la pobreza en sí lo que contribuye al conflicto, Collier concluyó que el único factor de resentimiento que parecía tener impacto en la incidencia de conflictos era un periodo previo de declive económico.¹² En el modelo de Collier, el objetivo de la rebelión no era alcanzar la «victoria sobre el gobierno», sino más bien «saquear las rentas procedentes de los recursos naturales¹³ de forma continuada».¹⁴

La preocupación de Collier por identificar los factores de riesgo más destacados que subyacen en un conflicto violento estaba dirigida, entre otras cosas, a predecir qué sociedades podrían ser las más propensas a la guerra civil y, por lo tanto, a diseñar las mejores estrategias para la prevención de conflictos. Estas políticas incluían fomentar un desarrollo que disminuyese la dependencia de un país de los ingresos por materias primas, y políticas comerciales que limitasen o anulasen la capacidad de los combatientes para comerciar con los recursos roba-

¹² Collier, «Doing Well Out of War», *Op. Cit.*, pp. 93-98; Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 1970.

¹³ El concepto de renta es una constante en la bibliografía sobre economías de guerra. Para los economistas clásicos de los siglos XVIII y XIX como Adam Smith, Thomas Malthus y David Ricardo, la renta se refería al beneficio que se obtenía de la propiedad de la tierra, la forma dominante de activo fijo. En la ciencia económica moderna, renta se refiere al ingreso generado para el propietario por cualquier tipo de factor productivo. Véanse William J. Barber, *A History of Economic Thought*, Penguin Books, Baltimore, 1967; y Richard F. Muth, «Rent», en David L. Sills (Ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Macmillan y Free Press, Nueva York, 1968, pp. 454-461. (Gabriel Tortella, en *Introducción a la Economía para Historiadores*, Tecnos, Madrid, 1986, pp. 66-67, define la renta «como el conjunto de bienes y servicios consumidos e invertidos durante un periodo de tiempo» y ofrece un ejemplo adecuado para recursos naturales: «Una tierra de labor es riqueza; la cosecha es su renta»). (N. del T.).

¹⁴ Paul Collier, «Rebellion as a Quasi-Criminal Activity», *Journal of Conflict Resolution*, 44, N° 6, diciembre de 2000, pp. 840-841. Collier observa que rebelión y crimen, especialmente el crimen organizado, son análogos pero no idénticos.

dos.¹⁵ Su tesis tenía una obvia relevancia para explicar las guerras degradadas e insolubles de África, así como la intensificación del conflicto en lugares como Colombia y Afganistán, debido al acceso de los actores armados a los ingresos derivados del comercio ilegal de narcóticos.

Sin embargo, y como cabía esperar, el casi categórico rechazo inicial de Collier de los motivos de queja como causa fundamental de rebelión agitó el ambiente, y provocó la furiosa respuesta de algunos intelectuales que insistían en que la historia y la política seguían siendo pertinentes. Algunas de las críticas a Collier cuestionan hasta qué punto las correlaciones estadísticas que indican riesgo o probabilidad de conflicto permiten dar un salto metodológico al terreno de la causalidad, y señalan las dificultades de discernir la motivación y los objetivos rebeldes de las prácticas o pautas observables de una conducta que busca el beneficio.

Con el tiempo, Collier ajustó su tesis y se apartó de lo relativo a la causalidad o motivación para centrarse, en cambio, en las características que hacen al conflicto «viable» o duradero.¹⁶ En otras palabras, había agravios objetivos presentes en muchas sociedades, pero no todas

¹⁵ El politólogo Michael Ross estableció la distinción entre «recursos susceptibles de ser robados», como las piedras preciosas, la madera y la coca, que son fácilmente transportables por grupos pequeños de personas, y «recursos no susceptibles de ser robados», como el petróleo y el gas natural, que dependen de mayores inversiones de capital y son más difíciles de transportar. Ross relacionaba diferentes tipos de bienes con diferentes clases de conflictos internos. Los recursos no susceptibles de ser robados, indicó, tendían a producir conflictos separatistas, mientras que los recursos susceptibles de ser robados producían conflictos de naturaleza no separatista. Los casos incluidos en este libro no apoyan la tesis de Ross. Tanto en Colombia como en Angola, las rentas derivadas del petróleo sirvieron de respaldo a conflictos no separatistas, proporcionando ingresos al gobierno del Movimiento Popular para la Liberación de Angola y, mediante la extorsión del sector petrolero, facilitando millones de dólares de ingresos al Ejército Nacional de Liberación de Colombia. Véase Michael L. Ross, «Oil, Drugs, and Diamonds: The Varying Roles of Natural Resources in Civil Wars», en Karen Ballentine y Jake Sherman (Eds.), *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*, Lynne Rienner, Boulder, Colorado, 2003, pp. 47-70.

¹⁶ Jake Sherman (relator), *The Economics of War: The Intersection of Need, Creed and Greed*, Woodrow Wilson International Center for Scholars e International Peace Academy, Washington DC y Nueva York, 2002, p. 28. Véase también Paul Collier, Anke Hoefler y Mans Soderbom, «On the Duration of Civil War», World Bank Policy Research Working Paper, WPS2681, fotocopia, 30 de septiembre de 2001, donde los autores sostienen que «las rebeliones se inician cuando son viables [...] con independencia de las posibilidades de alcanzar objetivos de posconflicto» y «persisten a menos que las circunstancias cambien».

ellas estaban en guerra y sólo algunas poseían los medios para sostener una rebelión.¹⁷ Pero al establecer un péndulo analítico que oscilaba de forma radical entre las explicaciones económicas de la guerra civil y las basadas en el agravio, invitó a la comunidad académica y política a devolverlo al punto de equilibrio, es decir, una combinación de explicaciones de tipo económico, político, social e histórico y, por tanto, de enfoques integrados para su resolución.¹⁸

Las interacciones: actores e intereses

Los esfuerzos para ampliar la comprensión teórica del papel que desempeñan los recursos económicos en la guerra¹⁹ han subrayado hasta qué punto las guerras civiles no son estáticas: los objetivos rebeldes iniciales, como tomar el poder político o la secesión, pueden cambiar durante el transcurso del conflicto, a medida que los cálculos económicos interactúan con los agravios subyacentes o los superan como motivo de la violencia.²⁰ La abundancia de recursos y la codicia, a su vez, tienen un profundo impacto en los movimientos rebeldes, al fomentar la fragmentación y la ruptura del liderazgo, el mando y el control centralizados e impedir, en periodos de crecimiento o expansión rápidos del número de tropas rebeldes, la formación ideológica de los reclutas.²¹

¹⁷ En un libro de 2003, Collier y otros autores ofrecieron un argumento mucho más matizado sobre la relación entre agravio, codicia y etnia, distinguiendo entre las causas fundamentales (que pueden incluir factores políticos como la naturaleza de las instituciones) y las fuerzas que perpetúan el conflicto. Los autores argumentan que «la causa fundamental clave del conflicto es el fracaso del desarrollo económico». Paul Collier *et al.*, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Oxford University Press para el Banco Mundial, Nueva York, 2003, p. 53.

¹⁸ Reconocemos nuestra gran deuda con la International Peace Academy de Nueva York, cuyas publicaciones constituyen la fuente más extensa de bibliografía sobre los programas económicos de las guerras civiles.

¹⁹ Véase, por ejemplo, el número de diciembre de 2000 del *Journal of Conflict Resolution*, 44, Nº 6, dedicado al análisis económico de los conflictos civiles.

²⁰ David Keen, «Incentives and Disincentives for Violence», en *Greed and Grievance*, *Op. Cit.*, pp. 19-41.

²¹ Charles Cater, «The Political Economy of Conflict and UN Intervention: Rethinking the Critical Cases of Africa», en Ballentine y Sherman (Eds.), *The Political Economy of Armed Conflict*, *Op. Cit.*, p. 35; y Karen Ballentine, «Beyond Greed and Grievance: Reconsidering the Economic Dynamics of Armed Conflict», en *Ibidem*, p. 270.

Los motivos y objetivos económicos no son competencia exclusiva de las fuerzas rebeldes, sino que también pueden incluir a dirigentes personalistas de «estados en la sombra» corruptos, que potencian al máximo el uso de la violencia para «gestionar sus propios entornos económicos», desvían recursos estatales para su enriquecimiento personal y crean redes de influencia en vez de proveer bienes públicos como seguridad y gobernanza económica.²² Al describir en estos términos a estados de África Central como Angola, Sierra Leona y el Zaire/Congo, por ejemplo, el politólogo William Reno ha mostrado cómo algunos líderes han sustentado su poder personal y obtenido riquezas para sí mismos mediante la manipulación abierta y clandestina de los mercados y, en ocasiones, con la connivencia de inversores extranjeros en enclaves de recursos naturales como el petróleo.²³

El papel de la globalización, al facilitar las aspiraciones de las partes combatientes, ha resultado un aspecto importante de la bibliografía sobre la economía política de las guerras civiles. Como han indicado Mary Kaldor y otros autores, la capacidad de los actores en conflicto (estados, «estados en la sombra» y actores no estatales) para obtener ingresos de materias primas legales e ilegales depende de relaciones comerciales transfronterizas e internacionales, incluidas las de naturaleza criminal.²⁴ La desregulación y la liberalización de la era global han facilitado más a los actores armados establecer los vínculos de mercado y de otra índole necesarios para la supervivencia económica.²⁵ En otras palabras, las

²² William Reno, «Shadow States and the Political Economy of Civil Wars», en Berdal y Malone (Eds.), *Op. Cit.*, p. 55. Reno define «estado en la sombra» como un concepto que explica «la relación entre corrupción y política». Los estados en la sombra son «producto de una dirección personalista, normalmente construida tras una fachada de soberanía estatal de derecho» (p. 45). (Ver también William Reno, «Economías, violencia y estados en África», en Mariano Aguirre y Mabel González Bustelo, (Coord.), *Políticas mundiales, Tendencias peligrosas. Anuario CIP 2001*, Icaria-CIP, Barcelona, 2001, pp. 19-51). (N. del T.).

²³ Reno, *Ibidem*, pp. 43-68. En otras ocasiones, Reno y otros autores han calificado a estos gobiernos de «cleptocracias».

²⁴ El hecho de que no se hayan abordado los vínculos regionales de las economías de guerra ha acrecentado las dificultades para alcanzar acuerdos de paz. Véase Michael Pugh, Neil Cooper y Jonathan Goodhand, *War Economies in a Regional Context: Challenges of Transformation*, Lynne Rienner, Boulder, 2004.

²⁵ Mark Duffield, «Globalization, Transborder Trade, and War Economies», en Berdal y Malone (Eds.), *Op. Cit.*, pp. 73-74.

relaciones y redes transnacionales desreguladas que sostienen el comercio legal, pueden también ser explotadas para aumentar la capacidad de autofinanciación de los empresarios de los conflictos, constituyendo lo que algunos estudiosos denominan el «lado oscuro de la globalización».²⁶ Algunas de las respuestas políticas a conflictos en los que están presentes los ingresos derivados de los recursos están precisamente encaminadas a reducir o limitar la capacidad de la «mano libre» del mercado para generar ingresos para las partes combatientes.

Las ideas más cruciales derivadas del debate académico en torno a la tesis de Collier sobre la codicia incluyen no sólo que los ejes conductores económicos y políticos de un conflicto están interrelacionados y cambian con el tiempo, sino también que en el riesgo de guerra civil intervienen cuestiones sobre gobernanza política y económica cuando está presente la riqueza derivada de los recursos. Como apuntaba Karen Ballentine, «la capacidad relativa del estado de desempeñar funciones básicas, incluidas las de proveer seguridad, un gobierno efectivo en todo su territorio y la distribución equitativa de bienes públicos, guarda una relación directa con la incidencia de los conflictos armados».²⁷ Los estados débiles o en desintegración, o los «capturados» por una elite cleptocrática, carecen de estas capacidades, así como de la legitimidad derivada del desempeño de sus funciones básicas. Las quiebras de la gobernanza generan motivos de queja y, lo que es igualmente importante, contribuyen a la «estructura de oportunidad que hace militar y económicamente viables los desafíos violentos».²⁸

Es preciso ampliar la comprensión de la interacción entre las dimensiones económicas, políticas y sociohistóricas de los conflictos armados. De forma más precisa, se hace necesario abordar las cuestiones de «necesidad, credo y codicia», en el que se combinan agravios que van desde la represión política a la privación económica («necesidad»),

²⁶ Karen Ballentine y Jake Sherman, «Introduction», en Ballentine y Sherman (Eds.), *Op. Cit.*, pp. 1-3; Cater, «Political Economy of War and Peace», *Ibidem*, p. 3.

²⁷ Karen Ballentine, «Introduction», en Ballentine y Sherman (Eds.), *Op. Cit.*, p. 9.

²⁸ Ballentine, *Ibidem*, p. 9. Sobre cuestiones de gobernanza y legitimidad y su relación con las guerras civiles, véase Mohammed Ayoob, «State Making, State Breaking, and State Failure», en Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson y Pamela Aall (Eds.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington, DC 2002, pp. 37-51.

la creencia generalizada y los sentimientos de identidad («creencia») —y particularmente, la privación selectiva y la discriminación basadas en esas creencias e identidades— y las ambiciones personales o de determinadas facciones de obtener ganancias particulares («codicia»), para producir conflictos con múltiples motivos superpuestos, tanto colectivos como privados.²⁹

La formulación de «necesidad-credo-codicia» está destinada a abordar los principales obstáculos para mediar en conflictos étnicos o basados en credos. Pero al centrarse en la resolución de conflictos, se identifica una distinción clave: aunque los conflictos basados en la necesidad y en el credo buscan una reparación de los agravios y, por ello, soluciones a problemas, los conflictos basados en agravios (incluidos los que están sumidos en el discurso de la necesidad o el credo) buscan justo lo contrario: la continuación de la guerra como vía de enriquecimiento personal. La consecuencia obvia es que hay que prevenir o resolver los conflictos basados en la necesidad y el credo antes de que asuntos relacionados con la codicia alteren fundamentalmente y, quizás irremediamente, el análisis de coste-beneficio de las partes combatientes.

Necesidades, satisfacciones: algunos términos necesarios en el análisis de conflictos

Aun cuando no siempre coinciden pobreza y conflicto, cuesta poco imaginar que los agravios relativos a la privación de necesidades básicas tienen un papel motor en el conflicto. Las necesidades son cualidades generales que requieren las personas para existir. Por definición, las personas satisfechas (que no son lo mismo que personas ricas) no se rebelan. La satisfacción y la insatisfacción pueden relacionarse con

²⁹ Ver I. William Zartman, «Managing Ethnic Conflict», First Perlmutter Lecture, *Foreign Policy Research Institute Wire*, 6, N° 5, 1998, pp. 1-2; I. William Zartman, «Mediating Conflicts of Need, Greed, and Creed», *Orbis*, 44, N° 2, primavera de 2000, pp. 255-266; y I. William Zartman, «Sources and Settlements of Ethnic Conflicts», en Andreas Wimmer, Richard Goldstone, Donald Horowitz, Ulrike Joras y Conrad Schetter (Eds.), *Facing Ethnic Conflicts: Toward a New Realism*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland, 2004.

muchos valores, no sólo con el bienestar. Los motivos de queja provienen de necesidades no cubiertas, privaciones injustificadas, heridas percibidas y resentimiento y, por tanto, guardan relación con otras dimensiones como la distribución y la justicia.

Los términos clave —satisfacción, no cubiertas, injustificadas, heridas, percibidas, resentimiento, incluso necesidades— son subjetivos y percibidos de forma diferente por diferentes personas en momentos diferentes. La distribución afecta al «qué» o el objeto de las quejas, lo que en última instancia guarda relación con los elementos materiales básicos que las personas consideran que necesitan, sea directa o indirectamente como represión, exclusión y no participación en el control del reparto por medio de puestos y valores. La (in)justicia afecta al «porqué» o la razón de las quejas. Hay diversas teorías que tratan de explicar cuándo se considera injusta la distribución o la privación. Las más convincentes son el silogismo de Aristóteles: «Los inferiores se convierten en revolucionarios para ser iguales, y los iguales para ser superiores»;³⁰ y la teoría de Davies-Gurr de la privación relativa de satisfacciones decrecientes medidas frente a expectativas crecientes. Pese a toda su perspicacia, la primera no aborda la pregunta de cuándo, y la segunda sigue dejando mucho margen para interpretar la respuesta.

Una de las respuestas se articula en relación con el segundo factor, las reivindicaciones basadas en la identidad o el credo. Algunos tipos de conflicto comienzan cuando las personas se sienten discriminadas por razones atributivas, es decir, por lo que son. La identidad atributiva es una cualidad específica de los grupos y puede derivar de la raza o la etnia, pero también de otras relaciones fijas aunque menos genéticas, como la religión o la nacionalidad. Al igual que la necesidad, el credo en sí mismo no desemboca en conflicto. Sólo cuando dos identidades están en una relación mutua de suma cero —es decir, cuando una no puede ser ella misma salvo a expensas de que la otra sea ella misma—, o cuando la necesidad se circunscribe o se dirige a un grupo de identidad, surge el conflicto. De modo similar, no todas las identidades son fuente de conflicto, y la idea de conflictos primordiales sobrevive únicamente en las mentes de los periodistas. La justicia suele unirse a la identidad,

³⁰ Aristóteles, *Política*, Editora Nacional, Madrid, 1977.

cuando ésta se despierta, para servir de puente al silogismo de Aristóteles: ¿Por qué se nos ha privado injustamente y por qué se nos debería favorecer justamente? Pero, de nuevo, el hecho de que sólo algunas identidades sean fuente de conflicto no significa que la ausencia de identidades lo sea, lo que suscita de nuevo la pregunta del qué, cuándo y por qué. La discriminación selectiva ofrece una hipotética respuesta, que además hace de puente entre la pobreza y los recursos.

Al igual que las necesidades y la identidad, los recursos son intereses en torno a los cuales se producen conflictos. Aunque algunas explicaciones hacen hincapié en su demanda, como objetivo de demandas conflictivas que compiten entre sí, una variedad actual de explicaciones económicas se centra en la oferta o disponibilidad de recursos como fuente y explicación de los conflictos.³¹ Los recursos pueden considerarse objeto de conflicto debido a su privación general o a la discriminación específica contra uno o más grupos de identidad, pero también pueden verse de forma positiva, como una oportunidad y una invitación a la adquisición. Aun así, sin caer en la trampa de un exceso de racionalidad, debe haber algún elemento motivacional de insatisfacción con la situación vigente para que algunas personas (y sobre todo seguidores) asuman el riesgo de un conflicto o busquen el beneficio económico que compensa ese riesgo. Lo que lleva la búsqueda causal, de nuevo, a los motivos de queja.

Hacen falta uno o varios modelos del proceso de generación y alimentación de conflictos violentos que estén respaldados por suficientes casos significativos para que merezca la pena someterlos a prueba. La pregunta inicial al construir este modelo es: ¿Por dónde empezar? El modelo ha de comenzar con la identificación de un contexto integrado por condiciones que causaron la conciencia del problema y una reacción de conflicto.

En los casos que se estudian aquí, estas condiciones se caracterizaron por una privación de algún tipo. En condiciones de penuria, algunas partes de la población se sintieron abandonadas. Sin embargo, este dato general plantea varias preguntas para ser el comienzo de una explica-

³¹ Véanse I. William Zartman (Ed.), *Governance as Conflict Management*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1995; y Francis Deng *et al.*, *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, Washington DC, 1996, especialmente el capítulo 2.

ción satisfactoria. ¿Cuánto explican las teorías de la privación? ¿Por qué fueron abandonadas las poblaciones? ¿Por qué, entre tantas personas abandonadas, sintieron éstas que lo fueron de forma específica? Aunque no hay duda de que la pobreza por sí sola no explica el surgimiento de la rebelión, puesto que muchos pobres no se sublevan, la pobreza era, sin embargo, la característica común y, más en concreto, la pobreza expresada como privación sustancial en relación con unas expectativas acrecentadas.

El origen del aumento de las expectativas puede ser diverso. En algunos casos, fue una independencia que no produjo los beneficios esperados. En otros casos similares, fue un acuerdo de paz para poner fin a una guerra civil que aportó beneficios insuficientes o desiguales. Y en otros más, fue un esfuerzo de modernización prometido que arrojó los mismos resultados, desiguales o decepcionantes en general. Parece que la pertinencia de una explicación basada en la privación en relación con unas expectativas acrecentadas está presente en general, pero esa explicación sigue siendo casi tan burda como la propia explicación de la pobreza. Siempre, o muchas veces, se puede encontrar alguna fuente de satisfacciones decrecientes que subyace en el fondo de las agresiones nacidas de la frustración. De nuevo, el único problema es que no todas las frustraciones producen agresión.

Otros agentes: estados y empresarios políticos

Otro factor que contribuye al contexto de conflicto es la ausencia de una autoridad y de un gobierno efectivos del estado, que suele manifestarse como un estado en desintegración o desintegrado.³² En algunos casos, era un estado débil que no puede suministrar los bienes y servi-

³² Se emplea aquí «estado desintegrado» para referirse a «una situación en la que se han desmoronado la estructura, la autoridad (el poder legítimo), la ley y el orden político» (Zartman, *Elusive Peace, Op. Cit.*, p. 1). «Estados en desintegración» son aquellos que han fracasado rotundamente en el desempeño de una o varias de sus funciones, pero que aún existen como estructura de gobierno. Robert I. Rotberg (Ed.), *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Brookings Institution Press, Washington DC, 2003; Robert I. Rotberg (Ed.), *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton University Press, Princeton, 2004.

cios que debe a la población, y a menudo incapaz de volver a levantarse después de un conflicto interno o de una guerra de independencia previos. En otras ocasiones, era un estado que se había desintegrado por completo y vaciado de sus recursos y capacidades, muchas veces por obra de un líder avaricioso que había privatizado las empresas públicas para beneficio de su propio bolsillo, distanciado a la población e incluso, en ocasiones, destruido la sociedad civil. Peor que la incapacidad general es la capacidad y la corrupción de prebendas, en las que la pobreza está causada por (y causa a su vez) unos líderes avariciosos que acaparan los principales recursos del estado, reprimiendo a quienes protestan por su exclusión. Por tanto, la causa que subyace tras las condiciones de privación generalizada o localizada era la incapacidad sectorial o global del estado y la codicia de sus gobernantes. Pero una vez más, si bien la desintegración de un estado hace salir casi inevitablemente a los perros para pelearse por su cadáver, el hundimiento del estado u otros tipos inferiores de debilidad de éste son sólo pasos en el proceso de desintegración y no siempre desembocan en conflicto.

Quizá se está analizando el problema desde una perspectiva equivocada. La pobreza, y específicamente la sensibilizada por la privación relativa, crea las condiciones en las que puede crecer el conflicto; mientras la incapacidad del estado, desde la debilidad hasta la desintegración total pasando por su hundimiento, crea las condiciones en las que pueden crecer la pobreza y la privación. La cadena causal puede aplicarse a todo el estado o a las regiones abandonadas, lo que produce diferentes tipos de conflicto.³³ Juntos, estos elementos crean una situación que puede denominarse necesidad, que han de describirse y explicarse con los términos apropiados de análisis y que constituyen las contribuciones subjetivas y objetivas a la sensación de agravio.

Ambos elementos son componentes necesarios pero insuficientes en el surgimiento del conflicto interno. Lo que hace falta es algún elemento adicional que saque los casos de conflicto de las condiciones previas al conflicto, un desencadenante que haga estallar la reacción o un catalizador que cristalice la solución. Con frecuencia la búsqueda de este elemento ha recurrido a ciertos aspectos de las condiciones existen-

³³ Zartman, *Elusive Peace*, *Op. Cit.*

tes, como la profundidad de la pobreza, la masa crítica o la concentración de población. Pero estos no son más que algunas dimensiones de las condiciones básicas, que suelen crearse una vez que ha comenzado el conflicto o en el momento en que éste se desencadena. Lo que hace falta es una variable exógena que tenga en cuenta los caprichos de los fenómenos humanos o sociales que se examinan.

Uno de estos elementos es el empresario político. Hace falta un agente de liderazgo para cristalizar las reacciones subjetivas en condiciones objetivas para el conflicto.³⁴ Hace falta que un pirómano arroje una cerilla a la pila de yesca social. La debilidad del estado crea un espacio abierto para quienes quieren llenar el vacío; la privación les proporciona una causa para hacerlo.

Sin embargo, rara vez los empresarios políticos pueden —en realidad, nunca— movilizar a toda una población. La necesidad o la privación no sólo pueden ser selectivas como consecuencia de la selección o discriminación del gobierno (o por una condición natural o accidental), sino que la eficacia del empresario depende de su capacidad para atraer de forma selectiva a una parte de la población. La movilización depende de su capacidad para aprovechar su sentido de la identidad, como fuente positiva de fusión, y su sensación de discriminación como fuente negativa. El hecho de que estén objetivamente peor que otras partes de la población tiene sólo una importancia secundaria: como en muchos aspectos de la política social, los hechos objetivos hacen más creíble la sensación subjetiva de privación selectiva, pero ésta no depende de ellos. La identidad se convierte en el principal recurso en la generación del conflicto, y así el proceso pasa de la necesidad al credo.

La identidad interviene de todos los conflictos, aunque de muchas formas diferentes. En la época actual, suele adoptar la forma de identidad étnica, en parte porque el grupo étnico es la agrupación social más fácil de movilizar, y en parte —y como consecuencia de ello— porque la discriminación suele ser ejercida por un grupo étnico contra otro. En

³⁴ Michael Brown, «The Causes and Regional Dimensions of Internal Conflict», en Michael Brown (Ed.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996, pp. 575 y ss.; Tui de Figueiredo y Barry Weingast, «The Rationality of Fear», en Barbara Walter y Jack Snyder (Eds.), *Civil Wars, Insecurity and Intervention*, Columbia University Press, Nueva York, 1999; Jane Holl [Lute] et al., *Preventing Deadly Conflict*, Carnegie Corporation, Nueva York, 1997, pp. 29-30.

una época anterior, la identidad se basaba muchas veces en un llamamiento nacionalista en una situación anticolonial. En ambas épocas, la religión ha contribuido a reforzar las dos formas de identidad, y en ocasiones las ha sustituido. Pero en una época anterior, la clase también proporcionaba una forma de llamamientos a la identidad, ofreciendo una fácil identificación tanto del objetivo como del agente de la discriminación. En todos los casos, el credo es una base potente para la justicia y un llamamiento aglutinador de apoyo y reparación.³⁵

Puesto que la identidad se convierte en un elemento en la generación del conflicto, tiene su propia dinámica de movilización. En una fase política inicial de petición, los portavoces del grupo demandante reclaman la reparación por la discriminación que ejercen las autoridades, respaldados por la movilización simbólica del grupo referente; si sus demandas no son satisfechas, el conflicto pasa a una fase de fusión, en la que los empresarios políticos compiten por el liderazgo exclusivo del grupo referente y trabajan para unirlos tras ellos en su rivalidad política interna, intentando eliminarse mutuamente. Una vez que se ha logrado la fusión, el líder que surge puede volver al conflicto con las autoridades y utilizar el grupo de apoyo fusionado como arma contra el gobierno. El grupo de identidad abarca todo el espectro de las fuentes de poder; proporciona tropas, legitimidad, dinero, subsistencia, cobertura y otros elementos necesarios para la lucha. Con estos apoyos, el grupo de identidad y sus líderes pueden recurrir al enfrentamiento.³⁶ En este momento, el curso del conflicto puede verse afectado por muchos factores, pero básicamente está determinado por la correlación de fuerzas entre ambos bandos.

Sin embargo, si el conflicto se bloquea en su fase de enfrentamiento, se abren otras posibilidades. Cuanto más prolongada sea la lucha, más presión se ejerce sobre los recursos y más importante, incluso predominante, es la búsqueda de recursos. Al mismo tiempo, cuando más prolongada sea la lucha, más importante y, por tanto, divisiva, se vuelve la cuestión táctica, es decir, el debate sobre cómo dirigir la lucha, y sobre

³⁵ Georg Simmel, *Conflict*, Free Press, Glencoe, Illinois, 1955; Lewis Coser, *The Functions of Social Conflict*, Free Press, Glencoe, Illinois, 1956.

³⁶ Zartman, *Elusive Peace*, *Op. Cit.*; I. William Zartman, «Toward a Theory of Elite Circulation», en I. William Zartman (Ed.), *Elites in the Middle East*, Praeger, Nueva York, 1980.

todo, si hay que ajustar los fines y buscar una solución de compromiso, o ajustar los medios y recurrir a tácticas más violentas.³⁷ La división entre facciones devuelve el conflicto a la fase de fusión y hace que la rebelión sea sometida a tácticas divisivas por parte del gobierno.

Dado que cada vez es más difícil obtener recursos, los líderes del conflicto se ven abocados a una búsqueda cada vez más intensiva de medios para mantenerlo, hasta que abandonan los propios fines. Cuanto más prolongada sea la lucha, mayor es la presión y la tentación de pasar a un tiempo de codicia. Los medios privatizados se convierten en la única vía para mantener a los seguidores, porque los fines originales de necesidad y credo tienen pocas posibilidades de alcanzarse, y las tácticas se orientan hacia la consecución de medios, abandonando los fines. El conflicto entra en una fase de punto muerto blando, interesado y estable («situación 5 S», por sus siglas en inglés), un cómodo lugar de descanso para la rebelión y una división aceptable de territorios para el gobierno.³⁸ En el mejor de los casos, el conflicto cae presa de la «maldición de Robin Hood», donde la vida en el bosque de Greenwood se hace sostenible y agradable, y la victoria, si es que llega algún día, significa la muerte de los «hombres alegres» y de su jefe.

En resumen, el modelo de conflicto interno comienza con el abandono por parte del estado en un momento de expectativas crecientes, lo que produce una realidad y una sensación de privación, o agravio, en el primer acto, llamado necesidad. Esta sensación es movilizadora hacia el conflicto por empresarios políticos que cultivan la realidad y la percepción de la privación selectiva de un grupo de identidad y se basan en ella, llevando el conflicto hasta el segundo acto, llamado credo. La identidad no es sólo la base del conflicto, sino también un medio y la fuente de otros medios necesarios para sostenerlo. En el curso del enfrentamiento, el conflicto puede desembocar en la victoria de uno u otro bando, o en la resolución. Pero si llega a un punto muerto antes de su resolución y los actores se quedan sin recursos, puede pasar a la búsqueda de medios que sustituyan la búsqueda original de fines, llevando a am-

³⁷ Richard Gibson, *African Liberation Movements*, Oxford University Press para el Institute of Race Relations, Oxford, 1972.

³⁸ Zartman, *Elusive Peace, Op. Cit.*; I. William Zartman, «Analyzing Intractability», en Chester Crocker, Fen Hampson y Pamela Aall (Eds.), *Grasping the Nettle: Analyzing Cases of Intractability*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2004.

bos bandos al tercer acto, llamado codicia. La codicia, en la tercera fase, deforma y oculta las bases originales de la necesidad y el credo, y se apropia del conflicto, llevándolo desde los beneficios sociales (de grupo) a los personales (individuales).

Implicaciones para la prevención y gestión de conflictos

Todo esto indica tres momentos de intervención en los que se puede hacer algo para invertir el proceso del conflicto: al principio, en el medio y al final. Cada uno de ellos exige determinados remedios básicos, aunque de diferente tipo.

Las posibilidades de la prevención en tiempos de necesidad dependen, sobre todo, del fortalecimiento del estado para que pueda desempeñar sus funciones de proveer y, secundariamente, controlar. El buen gobierno es la gestión del conflicto realizada por medio de estas dos funciones de salida, que deben mantenerse en equilibrio para poder desempeñar las funciones de entrada de apoyo y demanda por parte de la población.³⁹ Los estados débiles, incapaces de satisfacer las demandas de sus ciudadanos en general o en grupos, con provisiones debidamente equilibradas y con controles sensatos cuando sean necesarios, invitan al conflicto y están mal preparados para manejarlo. Puede existir la tentación de dejar solos a los estados débiles o incluso en desintegración, pero los estados débiles son conflictos en espera de suceder. El análisis, respaldado por los casos, ha demostrado que los estados débiles cargados de expectativas crecientes son oportunidades listas para los empresarios políticos en el conflicto, cuya aparición no es más que cuestión de suerte. Esto es un riesgo excesivo para los estados, sus poblaciones y, en última instancia, para la comunidad mundial.

Lo que aún es más grave, este análisis indica que la debilidad del estado y su codicia se alimentan mutuamente en un círculo vicioso. Los recursos y suministros decrecientes incitan a los líderes a acaparar las pequeñas cantidades restantes de beneficio disponible para sí mismos, reduciendo así aún más la capacidad del estado y acrecentando el descontento popular por las expectativas no satisfechas y las necesidades

³⁹ Zartman, *Governance as Conflict Management*, *Op. Cit.*

no cubiertas. El resultado es una mentalidad de «época de la depresión», en la que una sucesión de líderes militares toman el poder durante periodos breves y enriquecedores para ellos, como en Sierra Leona, o hay un mandato más estable porque es más represivo, que sólo hace que el conflicto resultante sea más insoluble, como en el Zaire/Congo. Abordar la base de necesidad del conflicto suele exigir abordar primero la base de necesidad de la codicia del estado.

La debilidad y la desintegración del estado son producto de numerosas causas, en todos los niveles. Las fuerzas externas, como una sequía o las condiciones comerciales para las exportaciones de materias primas, se cobran sus víctimas, más allá de las capacidades del estado para manejar el desafío. Interviene también la incapacidad interna o la tendencia a la autodestrucción, pues los líderes del gobierno embarcados en un camino erróneo no están ansiosos por reconocer sus errores y cambiar de rumbo. Cuando tomar el camino erróneo es rentable y el beneficio se convierte en su motivo, los llamamientos al espíritu cívico y a evitar el conflicto en el futuro carecen de poder de persuasión. Igual que en el caso de los empresarios políticos del conflicto, la aparición de líderes de estado capaces de afrontar sus desafíos es también cuestión de suerte. La comunidad internacional, trabajando por medio de estados o instituciones internacionales interesadas, también puede dejar que sus preocupaciones en el ámbito de la política mundial anulen las necesidades locales de ayuda y contribuir por tanto a la debilidad del estado y al conflicto, así como al fortalecimiento del estado y a su receptividad.⁴⁰ La amplia gama y la naturaleza entrelazada de las causas de la desintegración del estado hacen difícil anticiparse a la aparición de la necesidad.

Las normas cambiantes del siglo XXI podrían aumentar las posibilidades de una intervención constructiva en estos casos y suprimir las razones de la política global para proteger a regímenes incompetentes, aunque también pueden eliminar el interés por realizar intervenciones costosas y delicadas en estados pobres, débiles y «poco importantes».

⁴⁰ Robert Rotberg (Ed.), *Preventing Failure*, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey, 2004; I. William Zartman, «Early and 'Early Late' Prevention», en Simon Chesterman, Michael Ignatieff y Ramesh Thakur (Eds.), *Making States Work*, United Nations University Press, Tokio, 2004.

Hay que reconocer que la prevención es difícil de ejercer y de justificar.⁴¹ La amenaza de un conflicto generalizado como consecuencia de la debilidad y la discriminación del estado podría respaldar la justificación para la intervención de la comunidad internacional, pero sigue siendo difícil encontrar prácticas adecuadas y eficaces.⁴²

El refuerzo del estado implica consolidar su capacidad institucional para manejar las demandas y dar respuestas políticas adecuadas. La capacidad institucional procede de unos órganos de confianza, responsables y representativos, y de rutinas para tratar las necesidades y responder a ellas de forma equitativa; las políticas adecuadas provienen de un análisis claro y de respuestas informadas. Si no existen en el ámbito nacional, como consecuencia de la debilidad del estado, es competencia de la comunidad internacional asesorar, pedir e impulsar reformas. La imposición sigue estando más allá de las normas y capacidades internacionales.⁴³

Abordar el conflicto en su periodo intermedio, mientras sigue en las fases de credo, podría ser más prometedor, aunque sólo sea porque el conflicto proporciona su propia urgencia y la justificación de alguna medida para la recuperación. En este periodo, el control del conflicto exige primero el final, o al menos una suspensión, de la violencia, y después el diseño de un nuevo sistema político capaz de responder a los motivos de queja que dieron origen al mismo. Gestionar un conflicto ya en curso tiene la ventaja de tratar con bandos y motivos de queja más o menos claros, que podrían no ser evidentes en el periodo anterior. También tiene la ventaja de que se opera en un contexto de maduración, donde puede aprovecharse un punto muerto mutuamente perjudicial o, si éste no existe o no se percibe, ser producido por la parte interviniente para empujar a las partes a que estudien medidas para gestionar el conflicto. Sin embargo, tiene la desventaja de que se produce en medio de heridas y agravios recientes, cuando ya no se puede poner fin al conflic-

⁴¹ Gareth Evans y Mohamed Sahnoun (Ed.), *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, International Development Center, Ottawa, 2001; Chesterman, Ignatieff y Thakur, *Making States Work*, *Op. Cit.*

⁴² Collier *et al.*, *Breaking the Conflict Trap*, *Op. Cit.*

⁴³ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge, 1960, p. 195.

to abordando las quejas de fondo originales. Así pues, la invención de un nuevo sistema político que incluya a los marginados es probablemente un requisito adicional para la restauración de la democracia.

Es raro encontrar la capacidad para implantar estas medidas entre las propias partes del conflicto, que suelen estar muy ocupadas en él como para pensar en medidas para ponerle fin. Hacen falta mediadores externos: las partes de un conflicto necesitan ayuda. Estos mediadores podrían tener que actuar como comunicadores, para hacer que las partes se oigan mutuamente; como formuladores, para hacer que se centren en nuevas ideas para una solución; o incluso como manipuladores, para ampliar sus opciones y proporcionar mejores resultados que los alejen del conflicto.⁴⁴

Más allá de los mediadores están las reformas necesarias: las demandas de inclusión, y no sólo la reparación de los motivos de queja del pasado, fueron objeto de reformas en los sistemas políticos de Líbano, Colombia, Zaire, Afganistán, Angola y Sierra Leona. No se contentaban con promesas de nuevos suministros y distribuciones, sino que los grupos y poblaciones marginados exigían estar entre los proveedores y distribuidores. En esta fase, no era una lucha por los recursos materiales lo que motivaba a los grupos y sustentaba el acuerdo, sino una demanda de recursos políticos mediante el reparto del poder, a fin de decidir la distribución de los recursos. Grupos de identidad de denominaciones diversas de Líbano, Sierra Leona, Zaire y Angola «querían entrar» y no se conformaban con una mera redistribución de recursos por parte de un gobierno a quien ya no consideraban legítimo. El proceso de integrarlos puso fin, en cierta medida, a los conflictos en la fase de credo.

Por si los obstáculos para la reducción del conflicto en los periodos anteriores no fueran suficientes, es al «final» del conflicto, cuando la carrera hacia la codicia ha desvirtuado la rebelión y debilitado aún más al estado, cuando la tarea de ponerle fin adquiere enormes proporciones. Hay que sacar de sus guaridas a los rebeldes, pero también hay

⁴⁴ Saadia Touval e I. William Zartman (Eds.), *International Mediation in Theory and Practice*, Westview Press, Westport, Connecticut, 1985; Saadia Touval e I. William Zartman, «International Mediation after the Cold War», en Chester Crocker, Fen Hampson y Pamela Aall (Eds.), *Turbulent Peace*, United States Institute of Peace Press, Washington, 2001.

que volver a ensamblar los estados para que comience la actividad de gobierno. Por algún motivo (que, curiosamente, podría tener relación con cuestiones de legitimidad), parece más fácil sobornar a los gobernantes avariciosos que a los matones que roban, como demuestran los casos de Jean-Bedel Bokassa, del «Imperio» Centrafricano, Charles Taylor de Liberia, François Duvalier y Raoul Cedras de Haití, el difunto Idi Amín de Uganda, y Fernando Marcos de Filipinas, entre otros.

No está claro si se puede someter a control a los conflictos que han pasado al periodo de codicia sin recurrir a la fuerza militar. Los líderes —tanto los gobernantes como los rebeldes— no sólo codician dinero sino poder. La única forma de ponerlos bajo control es amenazar, o en última instancia eliminar, el suministro de poder y de dinero.

A comienzos del siglo XXI, Afganistán y Sierra Leona son ubicaciones internacionales que surgen lentamente de su desintegración, y Líbano y la República Democrática del Congo (RDC) están ocupados por sus vecinos. Reinstaurar una autoridad legítima y receptiva está siendo un desafío agotador para los cuatro países. Líbano va por delante de los demás porque su acuerdo de paz llegó una década o más antes y porque se han utilizado las poderosas armas de Siria para instalar un estado, legítimo o no. En Colombia, Perú y Angola, el estado se ha reforzado de hecho en diversos grados merced a su respuesta al conflicto. Pero el mandato del estado en Afganistán, la RDC, Colombia y Angola sigue siendo ineficaz en grandes partes de su propio territorio, y en muchos de estos países las rebeliones se han vuelto tan indómitas porque se han enganchado sin remedio al dinero de la droga. Todos estos casos son el argumento más convincente a favor de abordar el conflicto en una fase temprana, antes de que la pobreza se convierta en discriminación y de que se privaticen tanto el gobierno como la protesta. En cuanto a la necesidad, el credo y la codicia, los males que alimentan los conflictos, lo mejor es detenerlos pronto, no sea que la necesidad alimente el credo, y el credo alimente la codicia.