

## Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto

SUSAN L. WOODWARD  
MARK B. TAYLOR

## Informe

---

# Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto

Autores:

**Susan L. Woodward**

Profesora de Ciencia Política

The Graduate Center, City University of New York (Estados Unidos)

**Mark B. Taylor**

Subdirector ejecutivo de FAFO Institute for Applied International  
Studies, Oslo (Noruega)

Ambos textos fueron preparados para el seminario "Paz y desarrollo en los Estados frágiles: nuevos retos, nuevas respuestas" organizado por la Fundación La Caixa y la Fundación Ford, en Madrid, el 21 de octubre de 2004.

Coordinación: Nieves Zúñiga García-Falces

Corrección de textos: Mónica Lara del Vigo

Maquetación: Alce Comunicación

Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid

Teléfono: 91 576 32 99

Fax: 91 577 47 26

[cip@fuhem.es](mailto:cip@fuhem.es)

[www.fuhem.es](http://www.fuhem.es)

Madrid, 2005

© FUHEM, Fundación Hogar del Empleado

Derechos de reproducción prohibidos. Las solicitudes deben ser dirigidas al CIP.

# Sumario

|                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>La agenda de los Estados frágiles: de la soberanía al desarrollo, Susan L. Woodward</b> ..... | 5  |
| – <i>Desarrollo y conflicto: antecedentes</i> .....                                              | 6  |
| – <i>Dos problemas fundamentales</i> .....                                                       | 7  |
| – <i>¿Qué se debe hacer?</i> .....                                                               | 11 |
| – <i>El papel de las fundaciones filantrópicas y las ONG</i> .....                               | 14 |
| <br>                                                                                             |    |
| <b>Estados frágiles y gobernabilidad en el comercio del conflicto, Mark B. Taylor</b> .....      | 17 |
| – <i>La fuerza como factor de producción</i> .....                                               | 19 |
| – <i>La ley del imperio</i> .....                                                                | 21 |
| – <i>Responder al comercio del conflicto</i> .....                                               | 24 |

En la actualidad existen alrededor de treinta Estados frágiles o en colapso. Haití, Sierra Leona, Liberia, Afganistán, Irak, Bosnia-Herzegovina, Somalia, entre otros, son Estados que carecen de instituciones que garanticen los derechos de los ciudadanos y el acceso justo a los bienes.

En muchos de estos Estados la violencia es una forma de supervivencia para los excluidos. El conflicto deviene en actividades económicas de mercado que van desde el tráfico de drogas, armas o diamantes hasta la explotación de recursos naturales. Se trata de actividades económicas que alternan la legalidad y la ilegalidad y que se vinculan con los circuitos ilegales de ámbito internacional.

Tras el 11-S, y de acuerdo a su nueva doctrina de seguridad, EEUU planteó la responsabilidad del fracaso del Estado en la seguridad internacional. Pero, ¿en qué medida esta nueva agenda de seguridad sustituye la legalidad y moralidad por cuestiones estratégicas y tácticas en relación a la intervención internacional en los asuntos nacionales de un Estado? ¿Cuál es el impacto de esta intervención en la soberanía y en el desarrollo de los Estados frágiles?

# La agenda de los Estados frágiles: de la soberanía al desarrollo

Susan L. Woodward

---

En los años noventa, el principal debate sobre seguridad internacional giró en torno al derecho a la intervención. Del *droit d'ingérence* de Bertrand Kouchner y Médecins Sans Frontières a los acalorados debates sobre la legalidad de la intervención de la OTAN en Yugoslavia en apoyo a los albaneses de Kosovo y el rechazo por parte de los países del Sur de la propuesta del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, dirigido por Brahimi, para que el secretariado pudiera llevar a cabo análisis estratégicos, este primer periodo se centró en el derecho de los representantes de la comunidad internacional a intervenir en los asuntos nacionales de los Estados. ¿Bajo qué circunstancias, con qué objetivos y justificaciones podía violarse la soberanía de un Estado?

Este periodo finalizó definitivamente con la Operación Libertad para Irak, la coalición liderada por EEUU para derrotar al régimen de Saddam Hussein en marzo-abril de 2003 y la ocupación de Irak, que el secretario general de la ONU, Kofi Annan, ha declarado "ilegal" según el derecho internacional.<sup>1</sup> EEUU no sólo actuó sin la aprobación del Consejo de Seguridad, sino que cuando se demostró la inexistencia de armas de destrucción masiva, modificó su justificación desde el punto de vista del derecho internacional: pasó

del derecho a la autodefensa estipulado en la Carta de Naciones Unidas al peligro que Hussein y su régimen representaban para su propio pueblo. El vínculo con la nueva doctrina de seguridad nacional de EEUU de septiembre de 2002 se presentó con gran habilidad: la principal amenaza para la seguridad nacional de EEUU, y en general para la seguridad internacional, era el fracaso del Estado, muy ampliamente definido en este caso.<sup>2</sup>

Esta nueva agenda política, que también han adoptado muchos países europeos, sustituye los temas de la legalidad y la moralidad por las cuestiones estratégicas y tácticas. ¿Se puede evitar el fracaso del Estado, prestar ayuda a Estados frágiles, reconstruir Estados destruidos y administrar sus consecuencias: guerra civil, VIH/sida, degradación medioambiental y redes transnacionales de crimen organizado que trafican con drogas ilegales, armas y personas? Todas las amenazas concretas, como el terrorismo, la proliferación nuclear, las violaciones masivas de derechos humanos, la pobreza, los conflictos armados y el desplazamiento de refugiados, se consideran hoy responsabilidad del Estado, fruto de políticas nacionales inadecuadas, instituciones débiles, falta de voluntad política o Estados "deshonestos".

---

<sup>1</sup> En una entrevista para la BBC World Service el 16 de septiembre de 2004.

<sup>2</sup> El primer ministro británico, Tony Blair, también cambió su punto de vista el 28 de septiembre de 2004 en el Congreso del Partido Laborista.

## LA AGENDA DE LOS ESTADOS FRÁGILES SURGIÓ COMO RESPUESTA A LAS GUERRAS INTRAESTATALES Y A LOS CONFLICTOS ARMADOS DE LOS AÑOS NOVENTA

---

### **Desarrollo y conflicto: antecedentes**

---

La reforma económica y política del Estado no es una agenda internacional nueva y es fácil conseguir un amplio consenso sobre la importancia de un gobierno eficaz y responsable. Se suele argumentar que los que más sufren por culpa de un Estado frágil son los pobres y las distintas clases de minorías del país en cuestión. En los países de transición postsocialista de Europa del Este y la Unión Soviética se considera que es la mayoría la que sufre las consecuencias de la incapacidad del Estado para garantizar sus derechos y prestar incluso los servicios más básicos (físicos, legales, económicos, sociales), a los que habían sido acostumbrados bajo el régimen comunista. La mayor parte de los países africanos plantearía la misma queja. En realidad, la agenda de los Estados frágiles surgió como respuesta a las guerras intraestatales y a los conflictos armados de los años noventa, que tuvieron efectos perniciosos sobre la vida, la salud y la seguridad de los civiles (incluidos los que eran obligados a formar parte del ejército), perturbando la paz y la seguridad de los países vecinos y regiones enteras.

Por otro lado, la agenda de seguridad se basa en los importantes cambios que se produjeron en los países desarrollados durante los años noventa, antes del 11 de septiembre de 2001. A partir del Informe sobre Desarrollo Humano de 1994 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), seguido poco después por una coalición

de Estados de ideas afines liderados por Noruega, Canadá y Japón (el Grupo Lysøen), se afianzó la idea de que el final de la Guerra Fría ofrecía una oportunidad única para sustituir las definiciones militarizadas de seguridad por el concepto de seguridad humana. La seguridad no debía centrarse en los Estados, y defender regímenes y territorios, sino en la mejora económica y social de las personas que vivían en esos Estados.<sup>3</sup> Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, anunciados por la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en 2001 y supervisados con regularidad desde entonces por los gobiernos y las agencias de la ONU, amplían esta agenda ofreciendo indicadores comunes de progreso para cada país. Posteriormente, en 1997, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) sustituyeron el énfasis en la liberalización -en el sentido de un puro “consenso de Washington” respecto a la estabilización, la liberalización y la privatización-, en respuesta a la crítica de su política en Europa del Este y la antigua Unión Soviética, y empezaron a dar una mayor importancia al papel clave del Estado y las instituciones estatales en el crecimiento económico.<sup>4</sup>

Al mismo tiempo, los inmensos costes para la economía y las perspectivas de desarrollo derivados de los conflictos armados generaron una alarma cada vez mayor tanto en las agencias bilaterales de desarrollo como en el Banco Mundial. ¿Qué sentido tenía el esfuerzo dedicado durante décadas a la ayuda al desarrollo si éste era destruido por las guerras civiles y la deuda de los países en conflicto no podía restituirse? La segu-

---

<sup>3</sup> Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*, Oxford University Press, Nueva York, 1994; con relación al Grupo Lysøen, ver Astri Suhrke, “Human Security and the Interests of States”, *Security Dialogue* 30:3, septiembre de 1999; y, más recientemente, en Europa, *A Human Security Doctrine for Europe: The Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities*, Barcelona, 15 de septiembre de 2004.

<sup>4</sup> Anunciado en las reuniones anuales del FMI y el Banco Mundial en Hong Kong y elaborado en el informe anual del Banco Mundial de 1997, *The State in a Changing World*, Banco Mundial, Washington DC, 1997.

ridad y el desarrollo eran inextricables, dos caras de una misma moneda.<sup>6</sup> No se podía conseguir el desarrollo sin paz y no se podía lograr la paz sin desarrollo. El fin de las guerras civiles no era sólo una prioridad para el desarrollo, sino que la ayuda internacional y el apoyo humanitario podían ser la causa de conflictos y guerras, y empeorar aún más la situación. Los países donantes y los bancos para el desarrollo respondieron asumiendo la necesidad de crear una sensibilidad ante el conflicto y establecer políticas de ayuda posconflicto. Se investigaron las causas económicas de las guerras civiles, se desarrollaron herramientas de ayuda para todos los programas y operaciones nacionales, se propusieron sanciones económicas para recortar los fondos a los rebeldes, se impulsó la reforma del sector de la seguridad, se presionó a las instituciones de Bretton Woods para hacer caso omiso de sus abogados y revisar el gasto militar, y se empezó a trabajar con regularidad con las Fuerzas Armadas en las operaciones posconflicto.<sup>6</sup>

Las agencias de desarrollo de los países ricos siguen siendo los organismos líderes en el diseño de estrategias para los Estados frágiles o fallidos. La nueva agenda de seguridad es vista como un problema de desarrollo, en el sentido de que es sensible a las políticas y a la ayuda que las agencias bilaterales y multilaterales de desarrollo prestan a los países "en riesgo" y a aquellos que se están recuperando de una guerra. En segundo lugar, se considera que el principal objetivo de la ayuda (según los actores más importantes, como el PNUD, Dinamarca y Gran Bretaña) debe ser el "buen gobierno".<sup>7</sup> El resultado ha sido una revolución en los círculos del desarrollo. Mientras que el objetivo de las instituciones financieras internacionales y de los principales países donantes ha

sido durante más de veinte años un modelo liberal de Estado mínimo y espacio máximo para el mercado, la empresa privada y la libertad personal, actualmente el objetivo es un Estado responsable, eficaz, legítimo y democrático, capaz de reducir la pobreza, proteger los derechos humanos y promover la paz.<sup>8</sup>

### **Dos problemas fundamentales**

Sin embargo, se plantean dos problemas fundamentales para esta nueva agenda. Uno es el concepto de fracaso del Estado. La forma de definir un problema y clasificar el mundo según esta definición determina las preguntas que nos planteamos, la información que buscamos y las respuestas que proponemos. ¿Qué es, para decirlo sin tapujos, un Estado fallido? ¿Lo reconocemos cuando lo vemos? ¿Existen indicadores o procesos que pongan de manifiesto que un Estado se encuentra al borde del fracaso? El concepto es vago, incluso tautológico. Se ha convertido en una etiqueta de moda y en un cajón de sastre, demasiado impreciso para llevar a cabo un análisis de sus causas o consecuencias y, por lo tanto, susceptible de ser utilizado de un modo inadecuado.<sup>9</sup> ¿Existe un denominador común en cuanto a su significado, sus objetivos y sus propósitos?

El segundo problema es que el resultado de las políticas formuladas a consecuencia de esta agenda no es nada alentador. Las últimas operaciones de pacificación tras un conflicto han sido actuaciones repetidas, ya que las misiones anteriores habían fracasado -Sierra Leona, Liberia, Haití y la perspectiva de la intervención actual en Somalia-. No se ha establecido una seguridad básica en Kosovo, Afganistán, Irak y Palestina. Ha sido preci-

<sup>5</sup> Las investigaciones del Banco Mundial sobre el impacto económico de la guerra civil han sido resumidas en un libro que parte de la premisa de que el conflicto es un problema de desarrollo: Paul Collier *et al.*, *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Banco Mundial, Washington DC, 2003.

<sup>6</sup> El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) ha sido el líder de esas políticas y en hacer que las organizaciones internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Naciones Unidas, en particular) tuvieran en cuenta esta cuestión; pero las consultas del Banco Mundial sobre las estrategias de reducción de la pobreza en 1999-2000 pusieron de manifiesto, de forma independiente, el tema de la seguridad, tal como se publica en su serie *Voices of the Poor*.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, el estudio del Centro para el Desarrollo Global en respuesta a la Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU 2002, *On the Brink: Weak States and US National Security*, Washington DC, mayo de 2004.

<sup>8</sup> Ver la propuesta realizada por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado acerca de la soberanía como responsabilidad en su informe final, *The Responsibility to Protect*, Ministerio de Asuntos Exteriores de Canadá, Ottawa, 2001.

<sup>9</sup> Merece la pena observar que el Grupo de Trabajo sobre Estados Fallidos, con sede en la Universidad de Maryland y financiado por el ex vicepresidente de EEUU Al Gore como parte de un dispositivo preventivo, ha cambiado su nombre recientemente por el de Grupo de Trabajo sobre Inestabilidad Política.

so realizar prolongadas intervenciones militares, de forma inesperada, para apoyar a Estados que no se recuperan, como Bosnia-Herzegovina, o para conservar una paz paralizada cuando el resultado de la intervención ha llegado a un punto muerto, como en Chipre, Moldavia, Kosovo y Somalia. Los líderes de las numerosas "entidades" no reconocidas resultantes, como la República Turca de Chipre del Norte, Transnistria, Abkhazia, Nagorno-Karabak, Osetia del Sur, Kosovo y Somalilandia, no pueden, por lo tanto, ser enjuiciados conforme al derecho internacional, mientras que sus territorios devienen santuarios de actividades consideradas muy peligrosas para la seguridad internacional. Incluso si esas misiones tuvieran éxito, la falta de los recursos militares necesarios para respaldar todas las operaciones de pacificación requeridas sólo en 2004, incluyendo la situación en Darfur, plantea preguntas muy serias sobre la sostenibilidad del actual enfoque militar ante el fracaso del Estado. Aun en los casos en que todo el mundo está de acuerdo en que fueron un éxito -El Salvador, Mozambique, Namibia- y en aquellos en que no pueden llegar a considerarse un fracaso -Camboya, Bosnia-Herzegovina-, los resultados en el frente económico no han sido nada alentadores, con una deuda y dependencia de la ayuda cada vez mayores, un desempleo generalizado y dificultades para atraer inversiones extranjeras, a la vez que no se han sentado las bases para la inversión local.

En cuanto a la prevención, actualmente el mayor crecimiento se está produciendo en aquellos regímenes políticos que, según el Grupo de Trabajo sobre Inestabilidad Política, son "más inestables y peligrosos", ya que son "excepcionalmente vulnerables a las crisis políticas violentas y al fracaso del Estado". En 2001 representaban una cuarta parte de todos los Estados con una población superior a los 500.000 habitantes, 41 países; pero su número va en aumento y cada vez duran más (una o dos décadas y no un periodo breve). Más de la mitad de los Estados de 2001 (51%) pertenecían a una de las cuatro categorías (de un total de seis), con un índice desproporcionadamente elevado de fracaso estatal.<sup>10</sup> Las insurgencias en Nepal, Indonesia, Rusia, Israel, Irak,

Afganistán y Haití representan una dura prueba para sus regímenes, y los países que han adoptado recientemente un régimen liberal, como Bolivia, Perú y Nicaragua en América Latina, se enfrentan a preocupantes tensiones.

En mi opinión, la causa principal de estas consecuencias es el modelo de Estado y de desarrollo económico subyacente a esta nueva agenda. Sus premisas y recetas políticas se basan en la misma teoría neoliberal de crecimiento y Estado favorable al mercado de los últimos 25 años; pero la creciente preocupación por la seguridad internacional ha reforzado los elementos internacionalistas de este planteamiento -comercio exterior, inversión extranjera directa y apertura general en términos económicos, y los términos de la soberanía legal internacional y sus responsabilidades desde el punto de vista político-. Los modelos se prescriben del mismo modo independientemente del contexto y las circunstancias, tanto si el objetivo es prevenir el fracaso del Estado, reducir las amenazas a la seguridad internacional, prestar apoyo a un proceso de paz o reconstruir un país devastado por la guerra. Hay muy pocos intentos de preguntarse si las condiciones a las que se enfrentan esas políticas pueden ser el resultado de la liberalización económica y política o cómo esos modelos pueden solucionar los problemas de fracaso del Estado, guerra civil y seguridad internacional. Los intentos por solucionar las consecuencias obviamente inadecuadas de estas políticas se han centrado en la necesidad de una mayor coordinación entre los donantes y mejoras operativas, como por ejemplo la evaluación de necesidades, una respuesta más rápida, mejor prestación de la ayuda, una condicionalidad más específicamente orientada y una lista cada vez más ambiciosa y completa de las tareas que los países donantes y las organizaciones internacionales procuran satisfacer con su ayuda.

El marco fundamental de esta agenda de seguridad internacional sigue siendo el modelo de economía liberal de mercado según la teoría neoclásica del crecimiento. Las últimas investigaciones sobre conflictos, en general realizadas por economistas, ponen de relieve la importancia funda-

---

<sup>10</sup> Jack A. Goldstone, Ted Robert Gurr, Monty Marshall y Jay Ulfelder, "It's all about State Structure - New Findings on Revolutionary Origins from Global Data", preparado para el congreso del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales (SSRC) sobre la economía del conflicto, Washington DC, 19-29 de abril de 2004.



LAS CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS DE ESTE MODELO DE  
“BUEN GOBIERNO” SON LAS QUE INSTITUCIONALIZAN  
LAS LIMITACIONES DE PODER DEL GOBIERNO CENTRAL,  
APOYANDO LA SOCIEDAD CIVIL, LA DESCENTRALIZACIÓN  
Y LA PARTICIPACIÓN

---

mental del crecimiento económico tanto para la prevención de conflictos como para la paz después del conflicto. Por lo tanto, la idea de que el desarrollo y la paz están interconectados exige un gobierno capaz de facilitar el funcionamiento de una economía de mercado y políticas de apoyo al libre comercio, la inversión extranjera directa, un sector privado fuerte y el pago de los intereses de la deuda. Es decir, para prevenir el fracaso del Estado o restituir un Estado desmoronado se necesitan instituciones gubernamentales y económicas como un banco central independiente, un sector bancario comercial, ministerios de economía y comercio eficaces, transparentes y abiertos, un respeto a los derechos de la propiedad privada, y unos compromisos creíbles al respecto. Las características políticas de este modelo de “buen gobierno” son las que institucionalizan las limitaciones de poder del gobierno central, apoyando especialmente a la sociedad civil, la descentralización y la participación (recientemente, en el sentido del Informe sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial [*World Bank Poverty Reduction Strategy Paper*] y los programas de desarrollo comunitario de USAID [Agencia para el Desarrollo Internacional de EEUU] y el Banco Mundial).

El sector de la seguridad también está actualmente incluido en la agenda de reformas, a partir de la premisa de que un fuerte gasto militar limita el crecimiento económico y se correlaciona con un mayor nivel de conflicto y con el hecho de que el ejército y la policía que no están sujetos al control civil son una de las principales fuentes de corrupción. En todos los países pobres, la reforma de la seguridad se centra en la revisión del gasto público, el control civil sobre el ejército y la reforma de la policía, los servicios de inteligencia y el poder judicial para reducir el gasto público y centrarse en la vigilancia comunitaria y la super-

visión civil. En el caso especial de los países que han padecido una guerra, Naciones Unidas, en colaboración con donantes bilaterales, desarrolla programas de desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil de antiguos combatientes, llamados DDR, como tema central en la construcción del Estado y tarea prioritaria tras el alto el fuego.

Por desgracia, la “R” de reintegración no ha dado buenos resultados ya que depende de la creación de empleo para los soldados desmovilizados y del regreso de los refugiados y desplazados internos. Pero el modelo económico no permite ningún gasto público que quebrante los principios de crecimiento, por lo que los programas de obras públicas o seguridad social son criticados como programas “de creación de empleo” que exigen niveles inaceptables de gasto público. Además, con frecuencia estos programas forman parte de acuerdos bilaterales de ayuda y formación militar, que están bajo el control de los ministerios de defensa y organizaciones de seguridad colectiva como la OTAN, a causa de la reticencia de las instituciones financieras internacionales y otras agencias de desarrollo a tratar con los militares. EEUU, Gran Bretaña y Francia dominan estos programas, mientras que en las misiones posconflicto participan otros actores, como la especialización alemana en misiones policiales, iniciada en Kosovo y Afganistán, o la tendencia de los países donantes con intereses geoestratégicos en un país particular a favorecer un sector determinado -el importante papel de la ONG estadounidense Military Professional Resources Inc. (MPRI) en programas de formación y equipamiento en los Balcanes, Nigeria y muchos otros países, o el papel de la Guardia Civil española en Guatemala-.

Sin embargo, la agenda internacionalista de este modelo económico, con su acento en la aper-



## LA ADICIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL A LA AGENDA DE LOS ESTADOS FRÁGILES EXTIENDE SIGNIFICATIVAMENTE SU ALCANCE A LO QUE PODRÍAMOS LLAMAR EL “MODELO DE ESTADO RESPONSABLE”

---

tura y el libre comercio, todavía tiene un alcance relativamente limitado. La adición de la seguridad internacional a la agenda de los Estados frágiles extiende significativamente su alcance a lo que podríamos llamar el “modelo de Estado responsable”. Su objetivo es un Estado que sea un miembro responsable de la comunidad internacional, capaz y dispuesto a implementar las normas y obligaciones internacionales, como los derechos humanos, la protección de los refugiados, el control fronterizo (en el tráfico ilegal, el crimen organizado, los movimientos de población no regulados, las aduanas), el control de armas y la no proliferación de armas nucleares, y la restitución de la deuda. Muchas de las políticas específicas, como los programas de “buen gobierno” mencionados anteriormente, se integran en la rúbrica común de “democracia y Estado de derecho” e incluyen una larga lista de proyectos e indicadores asociados a la democracia liberal, como elecciones libres, justas y periódicas, medios de comunicación libres y derechos de las minorías.<sup>11</sup> Pero las prioridades de esta lista son las que se ajustan a lo que se ha dado en llamar “soberanía legal internacional”, en contraposición a las de la “soberanía nacional”.<sup>12</sup> Esta forma de enfocar la fragilidad y el fracaso del Estado, orientada a la seguridad internacional, mantiene una fuerte tendencia realista, puesto que la rendición de cuentas y las obligaciones ante los socios internacionales de un Estado tienen prioridad sobre la rendición de cuentas ante los grupos y las políticas nacionales, y se da una mayor importancia a las características y el comportamiento de los líderes que a las instituciones como actores clave. Los incentivos y las amenazas, como por ejemplo la ayuda frente a

las sanciones, se utilizan con el fin de persuadir a los líderes para que cooperen y cumplan las exigencias internacionales.

El alcance de este modelo de Estado responsable es mucho más pragmático y limitado en cuanto a expectativas se refiere en el caso de las operaciones posconflicto, donde el equilibrio entre el poder y los recursos es completamente asimétrico. Por un lado, existe una intervención a menudo masiva y de múltiples actores y, por el otro, un Estado débil o inexistente que es objeto de una lucha política intensa y de alto riesgo en relación con su constitución y sus instituciones tras la guerra. La agenda internacional aspira a crear un socio soberano -un gobierno con el que “puedan trabajar” los responsables de la intervención- y una “sede”. Esto puede implicar criterios muy específicos y exigentes, como los requisitos para formar parte del FMI, que es una condición previa para pedir un préstamo al Banco Mundial y para la mayoría de relaciones económicas internacionales, y exige un acuerdo contractual previo para pagar la deuda atrasada del país (quienquiera que haya incurrido en ella). Pero también puede atender a criterios menos rigurosos y más simples a fin de instituir un gobierno que represente al país, como la instauración de alguna forma de elecciones. Para muchos de los que ocupan cargos operativos, como diplomáticos, oficiales del ejército o inversores extranjeros, las normas pueden ser tan simples como establecer relaciones con personas con las que se sientan cómodas, por ejemplo las que hablen su misma lengua, tanto en un sentido metafórico como real (normalmente inglés), tengan una educación y unos valores similares, y sean capaces de colaborar con esta agenda.

---

<sup>11</sup> Los índices anuales de Freedom House son una buena representación de esos indicadores. El concepto de Estado responsable está bien representado por la Comisión Internacional sobre Soberanía, financiada por Canadá, y su informe *The Responsibility to Protect*.

<sup>12</sup> Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1999.

Esta definición internacional y orientada hacia el exterior de la seguridad en relación con las medidas políticas dirigidas a combatir la fragilidad del Estado se ha intensificado desde 2001, lo que nos lleva a preguntarnos: ¿seguridad para quién? A primera vista, parece que estas políticas tienen escasa relación con el desarrollo y nada que ver con los intereses de seguridad del país donante o dominante. Sin embargo, contienen unos prerrequisitos y supuestos económicos de gran alcance y forman parte de un menú más amplio de programas y actividades dirigidas a la reforma interna. La "guerra contra el terrorismo" estadounidense ha generado múltiples programas de formación y financiación de unidades de policía antiterrorista, colaboración entre distintos servicios de inteligencia y restricción de los derechos civiles (por ejemplo, los derechos de reunión, de libre movimiento de personas y a un juicio justo). En Europa, por ejemplo en el caso de la actuación de la UE en los Balcanes, la política se ha centrado en la gestión de las fronteras, especialmente en la capacidad de los países, la Unión Europea y los Estados vecinos de controlar los movimientos de inmigrantes, demandantes de asilo político y refugiados, y las redes de tráfico de drogas (heroína), prostitución, armas y contrabando (incluso cigarrillos), a través de una mayor ayuda a los agentes de aduanas y la policía de fronteras y la cooperación entre servicios de inteligencia.

Un análisis de la nueva agenda de seguridad internacional desde la perspectiva de las políticas reales y sus presuposiciones y modelos subyacentes revela una evolución a lo largo del tiempo de un modo aglutinante -los viejos modelos y supuestos no se abandonan ni se adaptan a las nuevas necesidades, sino que se añaden nuevas políticas-. Cuando hay conflictos entre políticas, tiene prioridad el principal marco económico (liberal), en gran parte por sus exigencias sobre el gasto público y el papel sumamente limitado que asigna al Estado; y la manera de enfocar la seguridad mantiene un componente predominantemente geoestratégico y realista, aunque cada vez se inmiscuya más en los asuntos nacionales. Aunque los informes estratégicos sobre el fracaso y la fra-

gilidad del Estado hacen todo lo posible por analizar los principales criterios de eficacia y legitimidad y las posibles medidas y factores asociados a éstos; aunque la investigación sobre los aspectos económicos de la tendencia al desmoronamiento del Estado y la guerra civil, así como los estudios sobre la reconstrucción de un país tras un conflicto subrayan el problema esencial del desempleo (especialmente entre los hombres jóvenes); y a pesar de que la amplia literatura sobre posconflicto y misiones de paz destaca el choque decisivo entre este modelo económico (asociado al papel predominante del FMI en las primeras fases del periodo de posguerra) y la paz,<sup>13</sup> el marco general y las medidas políticas no parecen tener en cuenta dichas investigaciones y las lecciones que de ellas se derivan. Un análisis de las políticas que se llevan a cabo refuerza el primer problema de esta agenda: el carácter vago e incluso tautológico del concepto de fracaso del Estado en que se basan.

### ¿Qué se debe hacer?

¿Hay algo que pueda hacerse para solucionar esta desconexión? ¿Puede la cooperación internacional aplicar políticas más eficaces? ¿Cuáles serían los actores clave de este cambio? ¿Qué papel puede desempeñar el sector privado, especialmente las ONG y el mundo de la filantropía? El primer paso es comprender mejor las razones por las que esos modelos y políticas no tienen éxito y es probable que requieran alternativas. En concreto, destacan tres razones.

En primer lugar, la fragilidad y el fracaso final del Estado se atribuyen en general a una pérdida de eficacia en la provisión de bienes públicos, incluyendo la ley y el orden, y por lo tanto a una pérdida de legitimidad ante la población. Sin embargo, esas políticas se orientan a la prestación de servicios y se centran en la legitimidad internacional. Los países donantes deciden qué financiar según sus propios intereses internacionales u organizativos, sin consultar a los países implicados (aunque los estudios de implementación demues-

<sup>13</sup> La presentación clásica de este conflicto se encuentra en Álvaro de Soto y Graciana del Castillo, "Obstacles to Peacebuilding in El Salvador", *Foreign Policy*, primavera de 1994, pp. 69-83; ver también Jonathan Stevenson, "Preventing Conflict: The Role of the Bretton Woods Institutions", *Adelphi Paper*, IISS, Londres, 2000, Nº 336.

## LA CONDICIÓN NECESARIA PARA EL ORDEN PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL ES LA CONFIANZA, PERO LOS PAÍSES DONANTES Y LOS REPRESENTANTES INTERNACIONALES NO CONFÍAN EN LAS AUTORIDADES NACIONALES

---

tran que la eficacia es mayor cuando las prioridades se establecen conjuntamente) y con una escasa adaptación a los puntos fuertes y débiles de la capacidad gubernamental del país en relación con las tareas que deben realizarse. La elección de instituciones y estructuras gubernamentales no se realiza a través de un proceso político nacional legítimo sino que está predeterminada por la política internacional. Por ejemplo, la evaluación de necesidades se organiza sectorialmente para ajustarse al tipo de ministerios de un gobierno nacional "típico", y la estrategia de desarrollo se ve limitada por las condiciones exigidas para formar parte del FMI y la cultura de condicionalidad que establece entre los países donantes, por el IPRSP [*Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, Documento Provisional de Estrategia de Lucha contra la Pobreza] y el PRSP [*Poverty Reduction Strategy Paper*, Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza] exigidos por el Banco Mundial, por LICUS y las múltiples estrategias de ayuda y foros de coordinación de los países donantes, e incluso por las categorías de los diversos grupos que necesitan ayuda, protección social o derechos de las minorías.

El principio de "propiedad" es una retórica universal y se dice que la condición necesaria para el orden público y la sociedad civil es la confianza ("capital social"), pero la realidad es que los países donantes y los representantes internacionales no confían en las autoridades nacionales. Utilizan organizaciones no gubernamentales, especialmente ONG internacionales, como socios para poner en marcha los distintos proyectos; retrasan el cumplimiento de compromisos previos, y diseñan programas de desarrollo comunitario y descentralización para eludir el Estado central y limitar su poder. Sin

embargo, los gobiernos no pueden ser eficaces o responsables sin información sobre las condiciones y la población, y la información se deriva del control sobre la implementación. El gobierno democrático se define por la confianza y la fiabilidad derivadas de la libre circulación de información. Si los países donantes rechazan financiar gastos elementales y ordinarios para pagar los salarios de los representantes públicos, la policía, los jueces, los profesores, los médicos y otros funcionarios, ¿quién restaurará el orden público?<sup>14</sup> La presencia internacional también implica graves distorsiones en la economía local de carácter irreversible, como por ejemplo el empleo de profesionales locales como chóferes y traductores, lo que no les permite ocupar puestos de trabajo públicos para los que se les necesita y supone su rápida descalificación. Los intentos externos de formar funcionarios públicos se orientan a los expatriados, con la esperanza de que regresen, y no a los residentes locales. Los donantes siguen queriendo financiar proyectos visibles para demostrar su contribución al país antes que destinar fondos a mantener carreteras, calentar escuelas, suministrar medicinas y libros de texto, y otros servicios públicos con los que se miden la eficacia y la legitimidad del Estado.

En segundo lugar, otra corriente de investigación sobre el fracaso del Estado pone de relieve la incapacidad de los Estados para adaptarse a los impactos externos para los que no están capacitados o que imponen una fuerte sobrecarga en las tareas que deben realizarse con urgencia, y que casi siempre incluyen una crisis fiscal o una emergencia financiera que genera un grave conflicto entre elites. Los modelos y las políticas de esta agenda internacional actual ofrecen a los gobiernos una amplia variedad de tareas a realizar en

---

<sup>14</sup> Las recientes innovaciones del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas y el Fondo Fiduciario del Banco Mundial tienen el objetivo de solucionar este problema, pero queda un largo camino por recorrer.

plazos de tiempo poco realistas, con demandas contradictorias entre políticas y graves limitaciones fiscales. Incluso el gobierno más cooperativo y dispuesto no puede satisfacer todas esas demandas simultáneamente. Por ejemplo, las democracias más antiguas y ricas están actualmente intentando responder a la campaña antiterrorista sin vulnerar los derechos civiles y humanos. Los efectos de la recesión sobre la economía, los límites explícitos sobre el gasto público que exige el modelo de crecimiento y las condiciones de los préstamos hacen extremadamente difícil financiar los costes de la reforma del sector de la seguridad o las inversiones necesarias para generar empleo para soldados desmovilizados y refugiados que regresan a sus casas. Las nuevas restricciones sobre el libre movimiento de personas contradicen las políticas de apertura. Además, los múltiples y complicados procedimientos técnicos y las exigencias de información requeridos por los países donantes imponen enormes costes de transacción, en tiempo y dinero, sobre los gobiernos pobres y débiles.<sup>15</sup>

Las exigencias contradictorias que el marco económico y, sobre todo, el nuevo marco de seguridad imponen a los gobiernos recuerdan una tensión similar que se produjo en los años ochenta y que muchos utilizan para explicar las guerras civiles, los movimientos secesionistas y la fragilidad de los Estados a los que hoy nos enfrentamos (a saber, la tensión provocada por las políticas de ajuste económico a las condiciones de la economía global, la crisis de la deuda bajo los estrictos programas del FMI y las políticas de seguridad nacional que incrementaron la confrontación de la Guerra Fría). El impacto sobre las nuevas alianzas y divisiones internacionales es, pues, muy importante para la evolución de esas políticas. ¿Tendrán prioridad los intereses de seguridad de ciertos poderes sobre las consecuencias económicas, con

el efecto político de un gobierno mucho más rígido y menos responsable? ¿El nuevo criterio selectivo en la concesión de ayuda externa y la presión por reducir el riesgo de los préstamos, creará una mayor desigualdad entre los Estados de renta media capaces de implementar "buenas políticas" y pagar la deuda al Banco Mundial y los países más pobres que aún tienen un nivel elevado de conflicto armado?<sup>16</sup>

En tercer lugar, está la relación entre paz y desarrollo. La literatura sobre los conflictos y el fracaso del Estado ha tendido a centrarse específicamente en la relación entre desigualdad y conflicto, o pobreza y conflicto, y ha llegado a la conclusión de que no existe una correlación significativa entre ambos conceptos. Como mínimo, tal como insisten los expertos en ciencia política, las condiciones económicas pueden conseguir que algunos grupos populares estén dispuestos a movilizarse, pero las elites en conflicto intentarán conseguir la movilización y utilizar ideologías y símbolos a tal efecto. Sin embargo, estas condiciones de creciente inseguridad económica y conflicto entre elites siempre están generadas por el actual modelo económico de crecimiento y su exigencia de reformas políticas y privatización. Los datos más recientes refuerzan esta conclusión, al demostrar que durante las décadas de los ochenta y los noventa se produjo un cambio fundamental en la composición de la desigualdad en la distribución de la renta mundial: disminuyeron las diferencias entre naciones y aumentaron las desigualdades dentro de un mismo país. He aquí las bases para el conflicto político nacional. La principal explicación es la globalización y el recorte simultáneo de los servicios públicos, como la educación básica gratuita, que atenuaría las causas de dicha desigualdad.<sup>17</sup> Así pues, la paz está constantemente amenazada por una agenda liberal aplicada en el marco de Estados débiles o frágiles.

<sup>15</sup> Esto es reconocido por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) en la Declaración de Roma sobre Armonización, realizada en febrero de 2003, y por el Grupo de Desarrollo de Naciones Unidas en respuesta a la conferencia de Monterrey sobre financiación del desarrollo, pero se ha avanzado muy poco en la práctica.

<sup>16</sup> Ver, por ejemplo, Jan Pronk, "Aid as a Catalyst", *Development and Change* 32:4, 2001, pp. 611-29, la Cuenta del Desafío del Milenio del Gobierno de Bush y las recientes medidas del Banco Mundial con relación a los "clientes que pagan".

<sup>17</sup> Branko Milanovic, en "Can We Discern the Effect of Globalization on Income Distribution? Evidence from Household Surveys" (Banco Mundial, Grupo de Investigación para el Desarrollo, 22 de septiembre de 2003), llega a la conclusión de que "cuando existe un bajo nivel de renta, son los ricos los que se benefician de la apertura" y que en los países ricos también la desigualdad surge de la apertura; "parece que la apertura empeora la distribución de renta más que mejorarla", y que el factor clave en los países pobres es la educación, ofreciendo "un sólido argumento para la gratuidad de la educación básica", un gasto público que se está recortando en todas partes. (La globalización se define como la apertura al comercio exterior y la inversión extranjera.)

Pero las insurgencias organizadas y las guerras civiles sólo son una pequeña parte de las amenazas a la seguridad internacional actualmente asociadas a la fragilidad y al fracaso del Estado. Los efectos de la revolución neoliberal que vive América Latina desde hace veinte años y la revolución del mercado en Rusia y Europa del Este desde 1990-1991 han resultado en un incremento sustancial de la cantidad de personas que viven en la pobreza, excluidas del mercado de trabajo legal mediante la reducción del empleo formal (tanto en el sector privado como en el público), y que se han replegado en el "microempresariado, el autoempleo marginal, la delincuencia violenta y la emigración acelerada".<sup>18</sup> Particularmente influyente en esta tendencia es la decadencia de los servicios públicos (escuelas, centros de salud, infraestructuras tan simples como líneas de autobús rurales, una seguridad social más amplia y programas para prevenir epidemias), que es a lo que muchos se refieren como "desmoronamiento del Estado".<sup>19</sup> El empeoramiento de la dieta alimenticia y la malnutrición afectan a la calidad de la enseñanza, cuando no impiden que los niños acudan a la escuela, mientras que el malestar social ha promovido una sociedad más individualista y atomizada, una creciente falta de confianza en las instituciones públicas e incluso la desaparición de un discurso de la sociedad civil. Las estrategias para afrontar estos problemas son las más asociadas a la inseguridad internacional (la emigración, si es necesario ilegal; el empleo informal, incluyendo actividades delictivas; la prostitución; la participación en redes internacionales de tráfico de drogas, armas, material nuclear, etc.; la confianza en los favores políticos y en las redes informales de tipo familiar, étnico y religioso; y una creciente indignación que obtiene reclutas para actividades terroristas).

Además, los crecientes niveles de conflicto armado no se deben a un aumento del número de nuevas guerras sino a la incapacidad para poner fin a las existentes. Y cuanto más se prolonga una guerra civil, más difícil es solucionarla. Una explicación que se ofrece reiteradamente es el fracaso de los gobiernos o de los países donantes internacionales para crear una base social a favor de la paz en el propio país -ya sea en el curso de las negociaciones para conseguir la paz o en los primeros estadios de las operaciones posconflicto orientadas a implementar un acuerdo de paz-, ya que la estrategia liberal de desarrollo y la política económica que la acompaña actúan en contra de ello. Como argumenta Sunil Bastian, en relación con el proceso que actualmente tiene lugar en Sri Lanka, la estrategia de desarrollo del Gobierno, con una fuerte participación internacional, no tiene en cuenta "cómo la población se ha visto afectada por 26 años de economía liberalizada y veinte años de guerra civil" y no da "respuesta a los complejos procesos de transición" necesarios para poner fin al conflicto y a los problemas de justicia social asociados.<sup>20</sup> No es necesario analizar en detalle lo ocurrido en Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Haití, Afganistán e Irak para darse cuenta de las enormes implicaciones del desempleo generalizado para la seguridad y preguntarse por qué el hecho de entender el estrecho vínculo entre seguridad y desarrollo no ha llevado a la implementación de políticas orientadas a la ocupación.<sup>21</sup>

## **El papel de las fundaciones filantrópicas y las ONG**

Actualmente, hay muchas actividades en el mundo que intentan ofrecer alternativas a la ortodoxia

<sup>18</sup> Alejandro Portes y Kelly Hoffman, "Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era", *Latin American Research Review* 38:1, febrero de 2003.

<sup>19</sup> Ravi Kanbur, "Economic Policy, Distribution and Poverty: The Nature of Disagreements", *World Development* 29:6, 2001, pp. 1083-1094, y los informes económicos anuales de las "economías de transición" realizados por la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa. Las consecuencias de la falta de seguridad económica (accesible sólo para el 8% de la población) se analizan también en un nuevo estudio llevado a cabo por la Organización Internacional del Trabajo, *Economic Security for a Better World, Socio-economic Security Programme*. International Labour Office, 2004. Ver también Toke Aidt y Zafiris Tzannatos, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment*, Instituto del Banco Mundial, Washington, DC, 2002, sobre la importancia de los sindicatos para el crecimiento económico.

<sup>20</sup> Ver, por ejemplo, el análisis de la situación actual en Sri Lanka de Sunil Bastian, *How Development Can Undermine Peace*, Centro Internacional para Estudios Étnicos, Colombo (Sri Lanka), septiembre de 2004.

<sup>21</sup> La crisis de desempleo en Irak, así como su relación con la inseguridad, está bien documentada en John Howley, "The Iraq Jobs Crisis: Workers Seek Their Own Voice", *EPIC (Education for Peace in Iraq Center)*, Issue Brief N° 1, junio de 2004, en [www.epic-usa.org](http://www.epic-usa.org).



LA ACTUAL BIFURCACIÓN  
ENTRE LOS TEMAS DE  
DESARROLLO Y LOS CONCEPTOS DE  
SEGURIDAD NO ES NECESARIA

neoliberal en cuanto a estrategias de desarrollo y su concepto de Estado. Estas actividades no pueden clasificarse en categorías nacionales, sino que reflejan importantes divisiones políticas dentro de cada país y entre las comunidades de investigadores, así como el carácter transnacional de las organizaciones y los individuos con una amplia experiencia en operaciones humanitarias y de paz. Muchos gobiernos también están trabajando para crear nuevas coaliciones en torno a un enfoque pragmático que reconozca la necesidad de competir en una economía globalizada y de prestar mayor atención a los temas de bienestar y justicia social, porque favorecen más el crecimiento económico y permiten entender mejor las causas de las actuales guerras civiles y las nuevas amenazas a la seguridad internacional. Algunas de esas nuevas alianzas se encuentran en el Sur, como los nuevos centros de poder organizados alrededor del comercio, y otras en el Norte, como los países donantes de mentalidad parecida que se centran en la seguridad humana y los Estados europeos opuestos a la política estadounidense en Oriente Medio (Israel e Irak, especialmente).

Ninguna de esas alianzas está directamente orientada a la relación entre paz y desarrollo, por lo que la pregunta inmediata es cómo llamar más la atención sobre esta relación y reforzar las coaliciones políticas que puedan tener alguna influencia en las políticas de desarrollo y defensa y en las organizaciones internacionales. Merece la pena señalar que antes de que el ataque de Al Qaeda sobre Nueva York y Washington centrara la atención mundial, el movimiento antiglobalización había empezado a tener un impacto sobre la comunidad económica y los economistas más influyentes, en el sentido de que se dieron cuenta de que

este movimiento debía ser escuchado y se empezó a establecer un diálogo.<sup>22</sup> La actual bifurcación entre los temas de desarrollo y los conceptos de seguridad no es necesaria.

Tres actividades parecen especialmente importantes.

1. El concepto de fracaso del Estado debe ser discutido abierta y críticamente: qué entendemos por Estado fallido, cómo podemos explicarlo y comprenderlo, qué políticas representan un obstáculo y cuáles una ayuda, si la nueva agenda de seguridad ha especificado claramente el problema y su relación con los resultados. Esta discusión debe y puede ser internacional, que recabe distintos puntos de vista sobre el tema en diferentes países y entre diversos colectivos de desarrollo y seguridad, y sobre la naturaleza de las preocupaciones existentes en los países del Sur respecto a sus implicaciones. También debería incluir un análisis de los límites de los enfoques sobre las actuales amenazas a la seguridad internacional dependientes de cada Estado y de los ámbitos en que la cooperación y la regulación internacionales seguirán siendo necesarias.
2. Esta discusión y el desarrollo de políticas adecuadas necesitan información y bases de datos fiables. Si los efectos de los actuales modelos de desarrollo y Estado que son perjudiciales para la paz y crean nuevas amenazas para la seguridad internacional han de generar nuevas prescripciones políticas, éstas deben ser documentadas. Se trata de un papel particularmente útil para las fundaciones privadas y las ONG, que disponen de los recursos o el conocimiento local. Algunas de las posibilidades son:

<sup>22</sup> Conversaciones personales con miembros de la comunidad económica de Nueva York; ver, por ejemplo, los escritos de Joseph E. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, Norton, Nueva York, 2003, y Nancy Birdsall, "Asymmetric Globalization: Global Markets Require Good Global Politics", *Brookings Review*, primavera de 2003, pp. 22-27.

## EL PRINCIPAL RETO DE LA AGENDA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL ES EL DESEMPLEO, INCLUYENDO LA CRECIENTE INFORMALIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL Y LA MARGINACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA EN TODO EL MUNDO

---

- ayudar al sistema de Naciones Unidas a generar una información regular, longitudinal y comparable sobre las condiciones de un país determinado que estén relacionadas con el fracaso del Estado, y proveer los datos de referencia que sean necesarios para desarrollar políticas de reconstrucción posconflicto;
- desarrollar criterios estandarizados para controlar y evaluar las consecuencias de las políticas de los donantes y las operaciones internacionales de pacificación para un Estado eficaz y legítimo, a fin de ofrecer un *feedback* neutral y mejorar la rendición de cuentas de la ayuda internacional;
- apoyar el desarrollo de la investigación y los conjuntos de datos estandarizados sobre las consecuencias sociales de las actuales políticas de desarrollo, incluyendo los grupos más afectados por ellas o por el conflicto de un país y las consecuencias específicas para el mercado de trabajo, así como sus características.

3. El principal reto de esta agenda de seguridad internacional es el desempleo, incluyendo la creciente informalización del mercado laboral y la marginación de las estrategias de supervivencia en todo el mundo. La realidad demuestra la inadecuación de los actuales modelos de desarrollo y la manera de enfocar la seguridad en los países. ¿Por qué no se crean puestos de trabajo a pesar de la retórica existente? ¿Por qué se hace hincapié en los enfoques militares y policiales por lo que respecta a la seguridad sin prestar una mayor atención a los planteamien-

tos que tengan como base la creación de empleo? ¿Puede una coalición de partidos políticos, economistas y activistas, en Europa y en el Sur, que valoran el papel primordial de los gobiernos en la política de creación de empleo formular y promover una alternativa?

Existe una gran cantidad de experiencias operativas entre los cooperantes, las ONG internacionales, los soldados y los funcionarios de las operaciones de paz sobre lo que funciona para apoyar o restaurar Estados y sobre cómo utilizar recursos locales para contrarrestar las consecuencias del fracaso del Estado, la guerra y las crisis de desarrollo. Los estrepitosos fracasos de Afganistán e Irak, Darfur y la RDC, y ahora Haití, demuestran la urgente necesidad de establecer nuevos planteamientos respecto a la seguridad y la construcción de Estados. Esto puede iniciarse con los que tienen alternativas que aportar, como la recuperación de una tradición de pacificación que colabora más estrechamente con los habitantes del lugar y métodos psicológicos con los que muchos europeos están familiarizados; la forma en que los expertos en desarrollo mantienen los servicios en funcionamiento y las bases para su sostenibilidad a largo plazo, a pesar del fracaso de la seguridad y la guerra,<sup>23</sup> y los éxitos específicos del personal de Naciones Unidas y ONG internacionales en el apoyo o establecimiento de gobiernos locales o nacionales. El cambio de orientación internacional, que ha pasado a dar mayor importancia a la estrategia y a la táctica que al derecho a intervenir, debería recuperar el respeto por la soberanía, pero también abordar las difíciles cuestiones del desarrollo.

---

<sup>23</sup> Pienso en los programas sanitarios de la Agencia de Desarrollo Internacional de EEUU (USAID) en Palestina.



# Estados frágiles y gobernabilidad en el comercio del conflicto<sup>1</sup>

Mark B. Taylor

---

A principios de 1995, Yasser Arafat obsequió con una cena a un grupo de diplomáticos europeos de larga trayectoria en su nueva oficina provisional, situada cerca de la playa en la ciudad de Gaza. Se había instalado allí a mediados de 1994 y, desde entonces, un flujo constante de visitantes oficiales había peregrinado hasta Gaza para expresar su apoyo al proceso de paz iniciado con los Acuerdos de Oslo.

En esta ocasión, Arafat se mostró especialmente cortés. Uno de sus invitados, el Ministro de Desarrollo, había prometido una gran cantidad de fondos a la incipiente Autoridad Palestina y era un acérrimo defensor del proyecto de construcción del Estado iniciado gracias al proceso de Oslo. Tan acérrimo que el Gobierno anfitrión se había hecho cargo de las facturas del embajador palestino en su país durante algún tiempo.

En un momento de la cena, Arafat, sonriendo, se dirigió hacia uno de los miembros de la delegación ministerial para confirmar si su Gobierno seguiría “haciéndose cargo de mi embajador”, según sus propias palabras.

“¿Cómo lo haremos?”, preguntó el diplomático descaradamente. “¿Así?”, dijo apuntando el índice al desdichado embajador y con el pulgar imitando jocosamente a una pistola. “¿O así?”, dijo frotándose el pulgar y el índice para reproducir el signo universal del dinero. La pregunta era una broma de

un avezado diplomático con gran experiencia en Oriente Medio y una buena relación con Arafat.

Éste respondió sin pestañear: “En general pienso que siempre es mejor hacer ambas cosas”, dijo sin asomo de una sonrisa.

Como bien sabía Arafat, las armas y el dinero son componentes esenciales del poder político. Los líderes políticos, ya sean jefes de Estado o comandantes de guerrilla, aprenden pronto que el control de las armas y el dinero es fundamental para su posición, como instrumento del poder y también como fuente de legitimidad. En la mayoría de los Estados, esta lógica se expresa a través de los organismos estatales correspondientes a los ámbitos de seguridad nacional y gobernabilidad económica, dos pilares de la soberanía estatal efectiva. En el último siglo, los desarrollos tecnológicos en la producción económica y el armamento han facilitado el acceso y el control de los recursos económicos esenciales para los intereses estratégicos del Estado. Al mismo tiempo, la evolución del derecho internacional ha ratificado el derecho de los Estados a la autodefensa, así como el derecho al control soberano sobre la explotación de recursos naturales. Como resultado, la normativa global referente a la seguridad nacional y a las disposiciones económicas globales modela hoy nuestra opinión sobre el Estado y la naturaleza de la soberanía del Estado.

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa parcialmente en el capítulo final de *Conflict Trade* (Pluto, 2005) y en las investigaciones realizadas en el marco del proyecto “Economías del conflicto” en el Fafo Institute for Applied International Studies (FAFO AIS), Oslo. © Mark Taylor.

En muchos Estados, la expresión más formal de las armas y el dinero —la seguridad nacional y la gobernabilidad económica— también constituye un escenario de rivalidad política, lo cual no significa que todos los líderes políticos sean meros capos de la mafia o jefes militares, ni tampoco que el poder político pueda reducirse al acceso a la economía y a la fuerza coercitiva. Este tipo de simplificaciones no soportarían análisis más detallados. Sin embargo, la lógica de las armas y el dinero que rige el poder político constituye una parte importante de las interrelaciones entre el Estado y la sociedad, ya sea como expresión del comportamiento de las instituciones estatales o bien de la estrategia y la táctica de la oposición política y de las elites estatales, por no mencionar las lógicas mucho más reduccionistas de ciertos regímenes dictatoriales, como la de “matar a los mejores y sobornar a los demás”.<sup>2</sup>

Así, la noción de Estados frágiles o fracasados podría privilegiar un análisis que no nos ayuda demasiado. Hablar de Estados frágiles puede implicar que los puntos débiles de un Estado de algún modo van ligados a la posibilidad de ruptura o secesión en dicho Estado, lo que puede o no ser parte del problema. De este modo nuestro análisis se centra en el Estado y sus instituciones —en la legislación y en la organización— cuando en muchos casos las relaciones de poder más relevantes son las privadas, las informales y las regionalizadas. Por lo tanto, cuando hablamos de Estados frágiles, seguramente nos referimos a Estados en los que el poder reside principalmente fuera de las instituciones del Estado. En otras palabras, probablemente, en los Estados frágiles la política se decide en alguna otra parte.

Asimismo, nuestra comprensión intuitiva de un Estado fracasado implica que el Estado se ha desmoronado. La definición normativa de Estado fracasado —que ha perdido el control sobre su territorio, no puede garantizar la seguridad de sus ciu-

dadanos u ofrecer bienes públicos, ni mantener su monopolio en el uso de la fuerza coercitiva— podría aplicarse parcial o totalmente a una serie de Estados geográficamente grandes tanto en el mundo desarrollado como en los territorios en vías de desarrollo (por ejemplo, EEUU, Brasil, India). A pesar de los problemas a los que se enfrenta el Estado en cuestiones relacionadas con la inmigración, el tráfico ilegal, el terrorismo, etc., no consideramos que estos Estados hayan fracasado. De hecho, adoptando una posición normativa con relación a la naturaleza del Estado, damos por supuestas muchas cosas sobre el desarrollo de diferentes Estados que, en realidad, poseen historias muy distintas.

Es mejor utilizar la definición de fracaso del Estado como base de una descripción sobre la seguridad humana, es decir, la capacidad o voluntad del Estado para funcionar de un modo relevante para el bienestar de sus ciudadanos. En este sentido, no deberíamos preguntarnos qué Estados han fracasado, sino para quién y cómo fracasa el Estado. Planteándonos esas preguntas sobre los individuos y las comunidades para los que el Estado fracasa, abrimos una perspectiva analítica que puede explicar muchas cosas sobre la dinámica que debilita la seguridad humana y la capacidad del Estado.

El conflicto armado es una categoría obvia en la que se unen los problemas de fracaso del Estado y de la seguridad humana. En la mayoría de las guerras, las instituciones estatales relevantes para la gobernabilidad económica y política no suelen ser efectivas en amplias zonas del país afectado. Cuando las sociedades intervienen en un conflicto armado, los organismos estatales suelen fracasar bajo la presión combinada de la violencia y la informalización —o incluso criminalización— de la economía y la política del país. La relevancia del Estado pierde importancia y las actividades económicas basadas en el mercado ganan protagonismo

---

<sup>2</sup> Este análisis se basa en el enfoque “Estado en sociedad” de Joel S. Migdal, que implica un concepto de los Estados y las sociedades en una relación dialógica de constitución y transformación mutua. Para Migdal, “el Estado es un ámbito de poder marcado por el uso y la amenaza de la violencia y configurado por: 1) la imagen de una organización coherente y dominante en un territorio, que es una representación de los que viven en dicho territorio, y 2) las prácticas reales de sus múltiples partes”. El enfoque “Estado en sociedad” asume que una serie de organizaciones sociales —familias, clanes, tribus, empresas, partidos políticos, redes patron-clientes, *et al*— participan en las luchas por la supervivencia y los enfrentamientos por el poder. Por lo tanto, los líderes estatales “necesitan unos organismos estatales sólidos para poder convertir en aceptable su propia estrategia de supervivencia” (p. 68). Como resultado, argumenta Migdal, el análisis debería descomponer al Estado en sus distintos organismos y estudiarlos con relación a las organizaciones sociales a las que se enfrentan. Joel S. Migdal, *State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one another*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

EL COMERCIO DEL CONFLICTO NO ES  
SIMPLEMENTE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA QUE SE  
DA EN UN CONFLICTO ARMADO. IMPLICA TAMBIÉN  
LA UTILIZACIÓN DE LA VIOLENCIA O EL USO DE  
LA FUERZA EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

en las estrategias de supervivencia de las familias y en el apoyo al conflicto armado, un fenómeno llamado “comercio del conflicto”.

En el comercio del conflicto intervienen las dimensiones basadas en el mercado de la economía afectada por la guerra. Puede considerarse un sistema económico alternativo en el que la producción y la distribución dependen de la coerción y de la ausencia del imperio de la ley. En cierto sentido, el comercio del conflicto no es nuevo: la empresa privada –tanto local como global– hace tiempo que resulta fundamental para la preparación de la guerra y el apoyo a las operaciones bélicas, al igual que las economías informales han sido mecanismos que han contribuido a la supervivencia de las personas que viven en una zona en conflicto.

Para entender el comercio del conflicto es importante considerar la zona que está en guerra como un espacio social y económico.<sup>3</sup> Las zonas en conflicto presentan una dinámica de mercado similar a las situaciones de no conflicto, pero en ellas intervienen distintos actores y poseen una naturaleza informal: la oferta se modifica para satisfacer la demanda de los distintos bandos, la demanda internacional de artículos de consumo –lícitos e ilícitos– y las demandas familiares. Las economías de conflicto suelen adoptar una dimensión regional. En muchas partes del mundo, y especialmente en las zonas en guerra, el contrabando y otras actividades ilícitas transfronterizas son una estrategia habitual de supervivencia.<sup>4</sup> Estas redes no surgen de la nada, sino que se forman a través de estructuras existentes, tanto materiales como identitarias (basadas en la identidad). Entender las prácticas culturales y las estructuras tradicionales es, por tanto, un requisito previo para poder comprender cómo nacen y cómo funcionan las redes

ilícitas o informales, y también debería ser la base de las respuestas políticas a los retos planteados por las economías de conflicto.

Todo ello sugiere que es necesario buscar más allá del Estado y/o de las economías formales una explicación a la persistencia del conflicto armado y al fracaso del Estado. Las modalidades sociales subyacentes al control de las armas y el dinero son importantes para entender el poder y cómo se ejerce, ya sea por parte de los Estados, los rebeldes o los dictadores, tanto si son fuertes, débiles, insurgentes o criminales.

### La fuerza como factor de producción

El comercio del conflicto no es simplemente la actividad económica que se da en un conflicto armado. Implica también la utilización de la violencia o el uso de la fuerza en la actividad económica. La ausencia de una normativa nacional e internacional es relevante para las oportunidades económicas en un conflicto armado. Para explotar esas oportunidades es esencial el uso de la fuerza.

Está demostrado que el comercio del conflicto se produce en la mayor parte de las formas de conflicto, desde la guerra abierta hasta los disturbios civiles, pasando por niveles significativos de violencia criminal. En él pueden intervenir una serie de fuerzas: soldados gubernamentales, policía estatal paramilitar, facciones de la milicia, guerrillas, delincuentes o personal de empresas privadas de seguridad. Los jefes militares participan en el negocio de la guerra, pero cada vez más también intervienen en el negocio de ganar mucho dinero haciendo la guerra. Lo mismo ocurre con los dictadores y algunos líderes rebeldes, que explotan el

<sup>3</sup> Morten Bøås, C. Ruge y Mark Taylor, *New Security Manifesto*, 2004, en [www.fafo.no/msp](http://www.fafo.no/msp).

<sup>4</sup> Michael Pugh y Neil Cooper en colaboración con Jonathan Goodhand, *War Economies in a Regional Perspective*, Rienner, 2004.

conflicto en beneficio propio. Bajo la cobertura de la guerra, los bienes robados —diamantes, madera, oro y una serie de metales que se utilizan en los componentes de alta tecnología— se blanquean en los mercados globales legítimos pero escasamente regulados. Algunos de estos beneficios se utilizan para comprar armas y otros materiales necesarios para mantener el conflicto. Un conflicto que, a su vez, ofrece una cobertura útil para la extracción no regulada de minerales y la incautación de propiedades. Así, el saqueo o el pillaje, los impuestos informales y la extracción de recursos naturales generan los beneficios necesarios para pagar sueldos, patrocinio y armas, que a su vez permiten esta explotación.

Los estudios sobre la industria de la extracción —diamantes, petróleo y madera— describen varios grados de actividad armada o violenta asociada a la producción de bienes primarios de consumo. El espectro de actividades abarca desde la protección de instalaciones petrolíferas por parte de compañías de seguridad hasta la invasión *de facto* por parte del ejército estatal, privado o rebelde, a la búsqueda de recursos naturales. Este espectro de la violencia, y la variedad de actores, puede darse en distintas partes de una zona en conflicto y en diferentes momentos —antes, durante o después de una guerra—. La mera proximidad de los grupos armados a esas oportunidades económicas incrementa la posibilidad de integrar el uso ilegítimo de la fuerza. Pero, para muchos bienes de consumo, la oportunidad de explotación rentable —especialmente importante en el caso de que se pueda acceder a un recurso de gran valor y al mercado— se decide mediante el uso de la fuerza. En las industrias del diamante y la madera, la naturaleza del proceso de producción significa que el acceso al recurso y al control de las rutas de comercialización es suficiente para convertirlos en una actividad económica viable para los rebeldes y las fuerzas gubernamentales. La viabilidad de los beneficios se basa en el acceso al artículo de consumo y al control de las rutas de comercialización. En otros sectores, por ejemplo en el del petróleo y el gas, es necesario invertir para convertir el acceso y el control de la comercialización en dinero en efectivo. En algunos casos, cuando ya existe

un acceso fácil al recurso, el ejército es la compañía explotadora y las tropas son la mano de obra. En otros, operan como una red fraudulenta de protección del sector, determinando los ciclos de producción, “dirigiendo” o esclavizando a los trabajadores y protegiendo (o atacando) a los empleados y las inversiones de capital. Con el tiempo, y en la medida en que una fuerza ejerza un control continuo sobre un territorio y sus carreteras, pueden determinar la viabilidad de las inversiones. De este modo, el activo del ejército, o más precisamente, la coerción, se convierte en un elemento necesario para explotar las oportunidades económicas. La fuerza se convierte en un factor de producción.

La historia colonial está repleta de este tipo de fenómenos (por ejemplo, la compañía British East India). La guerra moderna y los mercados globales han crecido de un modo significativo y los actores implicados se han ido diferenciando. En EEUU y el Reino Unido, desde el final de la Guerra Fría y de nuevo tras el 11 de septiembre de 2001, se ha producido un gran incremento de las empresas privadas de seguridad. En Suráfrica, el sector de la seguridad privada genera un negocio de 13,5 billones de libras. Hay aproximadamente 9.800 firmas que operan dentro o fuera de Rusia. Y en 1997, sólo en Angola había unas 80 empresas privadas de seguridad que trabajaban generalmente para proteger intereses privados extranjeros.<sup>5</sup>

Actualmente, las organizaciones militares privadas (*private military companies, PMC*) son contratadas por gobiernos y empresas, y sus actividades abarcan desde la seguridad personal o la protección de un lugar determinado hasta funciones de formación, instrucción y control, además de combate. Estas organizaciones han intervenido en el suministro de armas o han facilitado operaciones de tráfico de armas. Sus servicios son sufragados a través de los beneficios obtenidos en las inversiones que protegen, o bien mediante una participación en su producción. Como en otros sectores del comercio del conflicto, existe una significativa falta de transparencia en la organización y las operaciones de estas firmas y enormes diferencias en la estructura de incentivos de cada compañía.

---

<sup>5</sup> Varias fuentes citadas en Joanna Spear, *The Political Economy of Private Military Security*, Fafo AIS, 2004.

El fenómeno de las PMC se ha visto favorecido por la privatización de las funciones de seguridad que anteriormente eran propias del sector público. Esto ha sido especialmente notable en los países industrializados, donde los organismos militares y de inteligencia han extendido espectacularmente la práctica de subcontratar las operaciones en el extranjero. La privatización *de facto* de las funciones de seguridad del Estado también se da en los países en desarrollo, especialmente en los países ricos en recursos, donde el Estado no está en condiciones o no está dispuesto a cumplir su obligación de proteger las inversiones de capital de las industrias extractivas. En algunos países, el Estado exige a las empresas que contraten firmas privadas. En otros, el Estado permite que las empresas paguen los sueldos y los costes del ejército o la policía a cambio de la protección que prestan dichos organismos.

Como resultado, en muchas ocasiones el solapamiento existente entre elementos beligerantes y empleados de las compañías puede causar confusión. A menudo, la responsabilidad de mando y la toma de decisiones corporativa recaen sobre una misma persona o un mismo grupo de individuos u organismo gubernamental. Aunque en teoría debería ser posible diferenciar las organizaciones militares privadas de los ejércitos públicos, o saber distinguir entre PMC y milicias no regulares o partidistas, en realidad —con relación a las actividades que se llevan a cabo sobre el terreno— cada vez resulta más difícil.

Esto se debe a que los distintos actores militares —privados, públicos o insurgentes— realizan funciones parecidas en situaciones de conflicto. Ofrecen acceso a los recursos mediante el control del territorio, garantizan la seguridad de los procesos de producción y las inversiones, y determinan la viabilidad de la comercialización y el transporte a escala regional y local. Esas actividades tienden a integrar personal militar o de las distintas facciones en los sistemas de producción, gestión, comercialización y pago comercial.

En los conflictos bélicos siempre ha habido bienes estratégicos, y los ejércitos han intentado siempre protegerlos u obtenerlos. Los indicios sugieren que, una vez que el uso de la fuerza se ha

convertido en un factor de producción, se establece una relación clave entre producción y conflicto armado. En las guerras contemporáneas, la coerción puede convertirse en un factor esencial de las operaciones empresariales u otras actividades económicas, y esas actividades pueden ser fundamentales para las consideraciones tácticas o estratégicas de las distintas partes enfrentadas en un conflicto.

### La ley del imperio

Quizá el elemento más destacable sobre el papel de los Estados en el comercio del conflicto es hasta qué punto un Estado puede ser simplemente inexistente. Las leyes que gobiernan el comportamiento del mercado no son formales, o están siendo informalizadas por fuerzas políticas que consiguen imponer su autoridad, en parte gracias al control de las armas y el dinero.

Así, la aparente ausencia del imperio de la ley se sustituye por la “ley del imperio” o los dictados del poder militar y económico. Algunas veces puede manifestarse como un auténtico combate de lucha libre, en el que el saqueo y la explotación tienen como principales beneficiarios y receptores de poder a los individuos más despiadados. Sin embargo, hay motivos claramente estratégicos y económicos en el comportamiento depredador de las Fuerzas Armadas, y raramente son independientes de los objetivos políticos. El saqueo tiene un ánimo de lucro evidente, pero es difícil argumentar que el comportamiento de las facciones militares siempre esté motivado por el lucro.<sup>6</sup>

Esta forma extrema de comercio del conflicto nunca ha sido tan evidente como en la viciosa sucesión de guerras que ha tenido lugar en la República Democrática del Congo (RDC). Recientemente, una serie de informes de Naciones Unidas, realizados por expertos independientes, han descrito un escenario de verdadero frenesí explotador de los recursos naturales del Congo. El saqueo de los ricos recursos naturales del país por parte de insurgentes y de los ejércitos estatales de los siete países vecinos ha permitido prolongar un conflicto que ha llevado a la

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, Thandika Mkandawire, *The Terrible Toll of Post-Colonial 'Rebel Movements' in Africa: Toward and Explanation of the Violence against the Peasantry*, Instituto de Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), 7 de marzo de 2002 (primera versión).



## LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN, COMERCIALIZACIÓN Y PAGO RELACIONADOS CON UN CONFLICTO ARMADO CONSISTEN EN TRANSACCIONES QUE COMBINAN LO PERFECTAMENTE LEGAL Y LEGÍTIMO CON LO COMPLETAMENTE ILEGAL O ILÍCITO

---

muerte a unos tres millones de personas, ya sea directamente por la guerra o por el hambre o la enfermedad, y que ha generado beneficios de miles de millones de dólares.

Los informes de la comisión de expertos de Naciones Unidas sobre la RDC denuncian la participación de los representantes de varios Gobiernos —especialmente los de la RDC, Ruanda y Uganda— y de más de 80 compañías de un total de 23 países en la economía que apoyó las guerras de este país. Los informes describen con detalle las “redes elitistas” de representantes gubernamentales, oficiales rebeldes y del ejército, empresarios, agentes de bolsa y redes de delincuencia procedentes del Congo, los países vecinos y el resto del mundo que aprovecharon la guerra para ocultar su participación en la explotación de la riqueza natural del país. Las empresas que hacían negocios con las “redes elitistas” pagaron sobornos y crearon sociedades conjuntas con dudosos agentes de bolsa para obtener acceso a los enormes depósitos minerales y bienes estatales.<sup>7</sup>

En el caso de la RDC, el fracaso —o la informalización— del Estado que acompaña al conflicto armado no significa que el comercio del conflicto tenga lugar a causa de algún tipo de vacío existente en el poder económico o político, o que no haya reglas para este juego atroz. Al contrario, la RDC está llena de poderosos actores que operan en redes y cuyas relaciones comerciales dependen de una mezcla entre las leyes informales y algunas

instituciones formales (empresas paraestatales y empresas tapadera, bancos, etc.). Esta situación está presente tanto en las zonas en conflicto como en los sectores industriales ampliamente sin regular en los que tiene lugar el comercio global.

Sin embargo, existe una clara ausencia del imperio de la ley. En el comercio del conflicto, esto se manifiesta de dos formas. La primera es la delincuencia, o el carácter evidentemente ilegal de buena parte de las actividades económicas que tienen lugar en las zonas en conflicto. En uno y otro extremo de la cadena de suministro —desde el comercio legal de bienes producidos ilegalmente hasta el tráfico ilegal de ingresos perfectamente legales—, las transacciones más o menos ilícitas que ayudan a financiar el conflicto armado contribuyen a criminalizar las compras, la comercialización y los pagos. En una zona en conflicto, la cadena de comercialización o los flujos de ingresos procedentes de un bien de consumo o de su productor raramente son ilegales de principio a fin. Y las líneas de suministros a los combatientes tampoco se gestionan necesariamente como redes criminales, ni están repletas de bienes ilegales. Sin embargo, se ha demostrado que para operar efectivamente, los procesos de adquisición, comercialización y pago relacionados con un conflicto armado consisten en una serie de transacciones que combinan lo perfectamente legal y legítimo con lo completamente ilegal o ilícito.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Ver *Report of the Panel of Experts*, RDC, Anexo III; S/2002/1146, octubre de 2002; *OECD Watch Newsletter*, abril de 2003, N° 1. Aunque las redes elitistas se han adaptado a un mayor grado de exposición pública internacional, el conflicto y su comercio siguen cerniéndose sobre los habitantes de la RDC. Para una breve historia sobre el mundo empresarial y los conflictos armados, ver Madelaine Drohan, *Making a Killing: How and Why Corporations use Armed Force to Do Business*, Random House, 2003. Para un tratamiento excelente del fenómeno de las redes, ver William Reno, *Warlord Politics and Africa Status*, Jynne Rienner, 1999.

<sup>8</sup> En este sentido, la criminalidad que conlleva es perfectamente reconocible, y a menudo se la denomina “delincuencia de cuello blanco” (definida en general como delincuencia no violenta que implica fraude, corrupción y abuso de confianza) o delitos económicos no violentos y relacionados con el mercado. Podría decirse que esas transacciones se criminalizan porque promueven o se aprovechan del comercio de bienes fabricados ilegalmente (robados); de prácticas de exportación-importación improcedentes o no

La segunda manifestación de la falta de imperio de la ley es la ausencia de una reglamentación económica y de una administración legal a escala nacional. Si existen leyes que controlen ciertas actividades, a menudo no pueden hacerse cumplir o son irrelevantes para la mayoría de la población, ya sea porque el Estado ha perdido toda su legitimidad y la ley es ignorada, o porque la mayor parte de la actividad económica tiene lugar en el sector informal, o ambas cosas. Muchas veces la administración de una legislación comercial se ha visto comprometida o ha perdido su eficacia a causa de la corrupción,<sup>9</sup> especialmente en la concesión de permisos o licencias o por la pérdida *de facto* del control efectivo del Estado sobre el territorio tomado por los insurgentes. Para los gobiernos, la pérdida de territorio a causa de un conflicto armado, o la pérdida de control a favor de individuos privilegiados o de compañías privadas, tiene como resultado una pérdida de control efectivo sobre el recurso.

Esta dinámica de la “ley del imperio” –informalización, corrupción y pérdida de control territorial– puede traducirse en una pérdida casi total de la relevancia del Estado para la seguridad humana, así como para la seguridad regional o internacional. Lo que un gobierno pueda alegar en virtud del derecho de soberanía y lo que pueda hacer en pro de sus ciudadanos y de sus obligaciones internacionales puede que sean cosas muy distintas: la propiedad estatal *de jure* puede perder todo su significado en la práctica a causa del control *de facto* sobre un recurso o una región por parte de individuos, compañías privadas y/o sus aliados político-militares. En la búsqueda de jurisdicciones poco sólidas o contribuyendo a debilitar la gobernabilidad nacional, las empresas perpetúan o aceleran el deterioro de la eficacia del

Estado. La espiral descendiente de corrupción, orientada al fracaso del Estado, está provocada en parte y da como resultado la pérdida de control nacional sobre los recursos.<sup>10</sup>

La integración de bienes y servicios en el comercio global, y la ausencia de una reglamentación internacional específica sobre el comercio del conflicto, significa que prácticamente no hay forma de evitar que los bienes o los beneficios producidos o comercializados en la anarquía de la guerra lleguen a los mercados de consumidores de otros países, ni tampoco de prevenir que los servicios financieros globales comercien con los beneficios de las economías de guerra. Aunque existen leyes que regulan las guerras o los crímenes contra la humanidad, y pese a que muchas de ellas podrían aplicarse a los representantes de compañías cómplices en crímenes de guerra, la aplicación del derecho internacional a la complicidad de los actores económicos en estos usos abusivos aún tiene que ser ratificada en un tribunal internacional.<sup>11</sup>

El blanqueo de dinero y el arbitraje financiero internacional son factores esenciales en el proceso de desautorización de la rendición de cuentas de los gobiernos nacionales o las empresas privadas. El sector de los servicios financieros ha llegado mucho más lejos que probablemente cualquier otro sector en el intento de regular el blanqueo de dinero asociado al tráfico de drogas y a la financiación del terrorismo. Como en el comercio ilegal de diamantes o madera, no existe un marco regulador internacional que controle el sistema financiero internacional en su conjunto. Las jurisdicciones son nacionales y los individuos o grupos que fijan la normativa dependen de la transparencia de las compañías y de la cooperación intergubernamental para poder supervisar los fondos desviados fuera de su jurisdicción. La banca de los para-

---

reguladas (contrabando y fraude); del falseamiento, fusión o etiquetaje defectuoso de bienes procedentes de un conflicto (fraude); de desviación de beneficios obtenidos legalmente (corrupción y robo); y de transacciones financieras ilegales (algún tipo de arbitraje y todo el blanqueo de dinero). Ver, por ejemplo, R. T. Naylor, *Wages of Crime: Black Markets, Illegal Finance and the Underworld Economy*, Cornell University Press, 2002.

<sup>9</sup> Ndiva Kofele-Kale, *Patrimonicide: The International Economic Crime of Indigenous Spoliation*, 28 Vand. J. Transnat'l L. 45, 1995.

<sup>10</sup> “En un país en vías de desarrollo con pocos recursos al margen de grandes extensiones de bosque, el control de este capital natural supone el control del poder... La adjudicación de concesiones para explotar la madera se convierte en un mecanismo para recompensar a los partidarios de un grupo determinado y movilizar la riqueza para respaldar al régimen existente. Muchas veces el resultado ha sido la corrupción extensiva y la pérdida de ingresos para el Estado. También ha contribuido a la erosión de los principios democráticos, ya que los políticos elegidos y los funcionarios del Estado dan mayor importancia a los derechos de las empresas que a los de la población que se supone que representan. Protegidas por poderosos aliados, las grandes madereras se convierten en las propietarias *de facto* de estos recursos y las instituciones del Estado que regulan la silvicultura acaban siendo los clientes de los extractores de la explotación forestal y no al contrario.” *The Logs of War*, Fafo AIS, 2002.

<sup>11</sup> *Business and International Crimes*, IPA-Fafo AIS, noviembre de 2004. En [www.newsecurity.info](http://www.newsecurity.info)



isos fiscales ha permitido estructurar las transacciones internacionales para obtener la máxima rentabilidad y una supervisión reguladora o un riesgo de regulación, conocidos como arbitraje, también mínimos. Aunque no es ilegal, el arbitraje facilita la financiación ilícita, ya que las instituciones financieras pueden desviar "sus transacciones más arriesgadas y menos atractivas a jurisdicciones que exigen menos transparencia".<sup>12</sup>

En este sentido, la oportunidad que representa el comercio del conflicto depende de la explotación anárquica: de la ausencia de mecanismos para aplicar las leyes nacionales e internacionales más relevantes y de la falta de normativa que regule los servicios financieros globales y los sectores de los bienes de consumo. La capacidad para trasladar bienes y fondos ilícitos a mercados legales es esencial para el círculo vicioso que generan la guerra y el saqueo en países como la RDC. Las empresas legales son importantes para las redes elitistas como vínculos clave de la cadena de comercialización, y las empresas confían en la ausencia de una normativa global para la práctica del arbitraje ético y trasladan sus negocios turbios a zonas donde no tendrán que rendir cuentas. El efecto acumulativo perpetúa la ausencia de una normativa efectiva, tanto nacional como internacionalmente, y garantiza que las peores formas de explotación y abuso sigan siendo viables y rentables.

## Responder al comercio del conflicto

La respuesta política al comercio del conflicto debe empezar por asumir la incapacidad del Estado y las carencias de la normativa internacional. Existe una laguna normativa en la ausencia de criterios estándar universalmente aceptados y de mecanismos sólidos para hacer cumplir la ley a nivel nacional. Los Estados en conflicto tienen poca capacidad para hacer cumplir su propia ley, y hay una escasa tradición de regulación de este tipo de actividades en el ámbito internacional. Si no existen unos regímenes normativos cohesivos en

los niveles nacional e internacional, será imposible avanzar adecuadamente en el control de la implicación económica en el mantenimiento de los conflictos armados.

Para solucionar las lagunas normativas es necesario que los Estados y las organizaciones multilaterales elaboren normas claras y generales como base para establecer criterios estándar para los actores económicos de las zonas en conflicto. Una vez acordados estos criterios, el papel de los gobiernos nacionales en el afianzamiento y el cumplimiento de las leyes será crucial.

El estado actual de estas políticas indica que:<sup>13</sup>

- Esta cuestión no pertenece a una única "sede" política intergubernamental, ya que los distintos aspectos del tema son tratados en varios ámbitos políticos y jurisdicciones (incluidas las jurisdicciones políticas, económicas, sociales, legales, de desarrollo, de seguridad, medioambientales y sanitarias).
- Empieza a alcanzarse un consenso sobre criterios y normas estándar en relación con los valores éticos de la producción. Esta normativa se basa en los reconocidos principios de los derechos humanos, ratificados por la ley penal y humanitaria internacional, así como por la práctica de los Estados y del Consejo de Seguridad de intentar controlar las dimensiones económicas del conflicto armado y de las amenazas a la seguridad.
- Esta nueva normativa considera inaceptable la implicación de las empresas en el mantenimiento de conflictos armados, y establece que tanto los bienes de consumo que producen como sus beneficios están "manchados". Las empresas que operen contraviniendo esta normativa o los bienes así producidos corren el peligro de ser clasificados como empresas deshonestas o bienes procedentes de un conflicto.
- Las implicaciones de esta estigmatización para empresas, comunidades y Estados no han sido consideradas en toda su plenitud. Los mecanismos de supervivencia de las comunidades afectadas siguen siendo en gran medida desconocidos y poco estudiados.

<sup>12</sup> Jonathan Winer, *Illicit Finance and Global Conflict*, Fafo AIS, 2002.

<sup>13</sup> Mark Taylor (Ed.), *Economies of Conflict: The Next Generation of Policy Responses*, Fafo AIS Rep. 436, 2004. Para un conjunto más detallado de recomendaciones, ver pp. 26-32.

GARANTIZAR QUE LAS EMPRESAS Y OTROS ACTORES  
“NO SEAN PERJUDICIALES” EXIGIRÁ EL DESARROLLO  
DE CÓDIGOS DE “BUENA PRÁCTICA”, LA  
ESTANDARIZACIÓN DE NORMAS, SU MONITORIZACIÓN  
Y LA CREACIÓN DE INCENTIVOS DE MERCADO

---

- Hasta la fecha, la confianza depositada en los códigos voluntarios de responsabilidad empresarial ha permitido a las empresas controlarse a sí mismas y ha favorecido que los Estados eviten cualquier responsabilidad sobre este tema. Es necesaria la regulación estatal de las actividades económicas en las zonas en conflicto.
- El desarrollo de regímenes de control viables queda limitado por la ausencia de voluntad política. El problema no es la falta de concienciación por parte de las organizaciones e instituciones públicas y privadas, sino más bien la indiferencia a un nivel político considerable. El objetivo final de dichas políticas debería consistir en poner fin a la impunidad que resulta de la ausencia de normativa, así como modificar el comportamiento de los actores económicos.
- Garantizar que las empresas y otros actores “no sean perjudiciales” exigirá el desarrollo de códigos de “buena práctica”, la estandarización de normas y procedimientos en todos los sectores, su monitorización y la creación de incentivos de mercado.
- La nueva agenda de control y regulación deberá ser equilibrada mediante actuaciones en la dimensión social de las economías de guerra, sin olvidar el grado de integración y vulnerabilidad respecto al comercio del conflicto que presentan las economías informales y los mecanismos de supervivencia de las comunidades afectadas.
- Para avanzar deberá realizarse un esfuerzo concentrado por parte de tres conjuntos de actores: instituciones del sector privado, gobiernos nacionales de los países implicados e instituciones multilaterales.
- Las jurisdicciones nacionales son el marco legal e institucional más inmediatamente relevante para las actividades del sector privado, y en última instancia será responsabilidad de los gobiernos definir las leyes relacionadas con el conflicto y/o los marcos en los que operan las empresas.
- Los gobiernos pueden marcar la pauta a seguir estableciendo unos criterios estándar mínimos, creando incentivos para la implementación de buenas prácticas y revisando su propia ayuda a las políticas de desarrollo y adquisición. En particular, los gobiernos deben intentar salvar las distancias entre los distintos escenarios políticos relevantes para las economías de conflicto, y deben hacerlo a conciencia, además de abordar los temas de la agenda desde distintos ministerios, creando vínculos con el sector privado, otros gobiernos y organizaciones multilaterales.
- Los esfuerzos multilaterales deben concentrarse en el establecimiento de normativas: por ejemplo, la implementación de una ley penal y humanitaria internacional, reconsiderar y/o fortalecer los mecanismos y las políticas existentes, identificar las redes elitistas y/o criminales que controlan las economías de conflicto, y pasar del voluntarismo en las medidas de obediencia a los incentivos combinados que favorecen un marco político más estricto para las economías de conflicto.



**Duque de Sesto, 40 - 28009 Madrid**  
**Tel. 91 576 32 99 - Fax: 91 577 47 26**  
**[www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es) - [cip@fuhem.es](mailto:cip@fuhem.es)**