

Las Agendas Económicas de los Conflictos Armados: Definiendo y Desarrollando el Papel de las Naciones Unidas

Alexandra Guáqueta Girvin, D.Phil.



Introducción

a globalización ha ayudado a difundir algunos de los

beneficios del desarrollo económico moderno, pero en otros casos también ha ayudado a incrementar y alargar los períodos de la violencia, especialmente en el caso de los llamados conflictos armados internos o guerras civiles.¹ Las nuevas manifestaciones del comercio y la inversión han generado oportunidades económicas que permiten y alimentan la explotación rapaz de los recursos naturales, como gemas preciosas, minerales, petróleo

y maderas, en aquellos países más vulnerables y afligidos por conflictos armados. Asimismo, los lucrativos mer-

¹ El programa EACW de IPA rápidamente concluyó que el término tradicional "conflictos armados internos" debía reformularse, toda vez que la mayoría de los conflictos tienen importantes dimensiones internacionales y están conectados a mercados tanto locales como globales. Políticamente, el término ayuda al país en Guerra a mantener cierto grado de autonomía en sus políticas frente al conflicto, pero, así mismo, remueve cualquier tipo de responsabilidad directa o indirecta que puedan tener extranjeros o países vecinos en las guerras.

Nota: Antes que un artículo académico, este escrito es un "policy paper" y está basado en el simposio Economic Agendas in Armed Conflict: Defining and Developing the Role of the UN, realizado por el International Peace Academy y el Fafo Institute for Applied Social Science el 25 de marzo de 2002 en Nueva York y. Este importante simposio estuvo dirigido a la comunidad diplomática de Nueva York, expertos formuladores de políticas de Naciones Unidas y académicos e hizo parte del programa de investigación y diseño de políticas de IPA llamado "Las Agendas Económicas en las Guerras Civiles" (EACW).

cados globales ilegales, como los de la coca, la amapola y la marihuana, han sustituido el cultivo de productos agrícolas legales, dándole a los combatientes los medios financieros para adquirir armas e incrementar su pie de fuerza. Estos "bienes de guerra" han podido encontrar salidas hacia los mercados globales a través de transacciones económicas legales, redes criminales transnacionales o por medio de las porosas áreas grises que existen entre lo legal y lo ilegal.

existentes. Los Estados, las organizaciones internacionales, las ONGs y la empresa privada también pueden crear alianzas estratégicas para diseñar e implementar formas más eficientes y robustas de gobernabilidad global.

Las Naciones Unidas han llevado a cabo importantes acciones en esta dirección, entre las que se encuentran: el régimen de sanciones y las investigaciones y reportes de los Paneles de Expertos del Consejo de Seguridad, el UN Global Compact² y las convenciones internacionales sobre crimen transnacional,

² La iniciativa de Naciones Unidas Global Compact fue lanzada por el Secretario General Koffi Annan en el 2000 con el fin de involucrar a la empresa privada en temas de paz, seguridad y desarrollo sostenible; véase www.unglobalcompact.org. El capítulo colombiano del Global Compact se lanzará en el 2003.

Doctora en Relaciones Internacionales de la Universidad de Oxford, docente de las universidades Javeriana y de los Andes, y Analista de Asuntos de Gobierno de Occidental de Colombia. Este trabajo, el resultado de su vinculación a IPA en 2001-2002, no compromete a las entidades mencionadas

corrupción, armas y drogas. No obstante, tanto las Naciones Unidas, como los otros actores locales e internacionales, podrían hacer aún más para desarrollar al máximo su potencial. Por ejemplo, las investigaciones sobre los redes de apoyo al terrorismo internacional que se iniciaron después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la adaptación e implementación de los marcos legales existentes para dismantelar los grupos terroristas indican que la acción internacional coordinada y bien financiada es posible cuando hay suficiente voluntad política por parte de los Estados, sus gobiernos y sus burocracias. Así como los esfuerzos políticos conjuntos fueron posibles para el tema del terrorismo, podrían ser posibles para abordar el tema de las guerras civiles. En otras palabras, hay mucho por hacer a nivel mundial en el tema de los conflictos armados y la paz, pero hacen falta voluntad política y capacidad técnica no sólo de parte de los países en guerra y sus combatientes, sino también de los países que lideran las iniciativas de seguridad internacional. A continuación se describen las tendencias actuales en la financiación de los conflictos armados, se analizan las iniciativas que

han venido surgiendo en años recientes para cortar los flujos internacionales que nutren las guerras y se sugieren algunas líneas específicas de

El Grupo de Investigación de Desarrollo del Banco Mundial encontró que aquellos países cuyas economías dependían de la exportación de bienes primarios tienen mayor riesgo de desarrollar conflictos internos.

acción a las Naciones Unidas, sus Estados miembros y otros actores internacionales.

Agendas económicas y políticas de los conflictos armados: tendencias y retos

No todas las actividades económicas en zonas de conflicto alimentan la violencia, aunque algunos comportamientos económicos alimentan el conflicto de diferentes maneras. No obstante, independientemente del tipo de actividad económica de la que se esté hablando, algunos estudios³ sobre el tema han encontrado que la mediocre o inexistente implementación de las leyes, la falta de transparencia en el manejo de las regalías y, en general, de los dineros pro-

venientes de la explotación de recursos naturales y los vacíos en los en la regulación financiera de la banca internacional y de las empresas multinacionales contribuyen a nutrir las guerras.

La explotación de recursos naturales

El Grupo de Investigación de Desarrollo del Banco Mundial encontró que aquellos países cuyas economías dependían de la exportación de bienes primarios tienen mayor riesgo de desarrollar conflictos internos.⁴ La tendencia es especialmente aguda cuando los países carecen de instituciones legíti-

³ Véanse los estudios realizados por el Programme for International Cooperation and Conflict Resolution (PICCR) del Fafo Institute for Applied Social Science para la industria maderera, petrolera, el sistema financiero internacional y el caso de los diamantes, publicados en versión electrónica en marzo de 2002, en <http://www.fafon.no/piccr/ecocon.htm>.

⁴ Se trata del controversial estudio por Paul Collier y Anke Hoeffler, "Greed and Grievance in Civil War", octubre del 2001 en <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/greedandgrievance.htm>

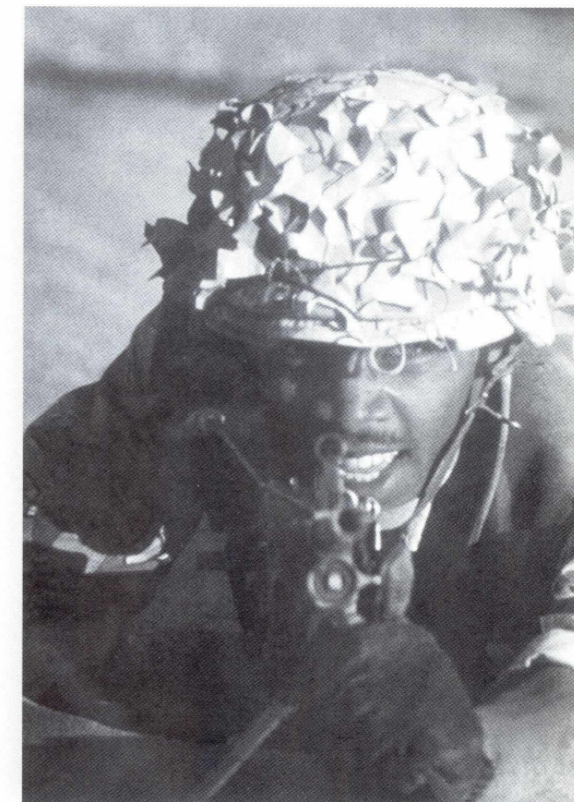
Lector: visitanteblaa
No. Pedido: 7955

mas y transparentes capaces de administrar grandes cantidades de dinero generadas en un corto tiempo, bien sea por los mismos Estados o por la empresa privada. Bajo estas condiciones, funcionarios públicos, políticos y militares tienen incentivos inusualmente altos para desviar los recursos públicos para beneficio personal o traducirlos en ganancias burocráticas, clientelistas o militares que a menudo discriminan contra grupos de acuerdo con su estrato social, su etnia o su religión; en contraste los incentivos para canalizar los recursos hacia políticas que propendan hacia un desarrollo económico sostenible y equitativo son comparativamente bajos.

Las distorsiones en la distribución de las regalías provenientes del petróleo, por ejemplo, han alimentado las arcas de gobiernos corruptos y, en algunos casos como el colombiano⁵, de grupos rebeldes. Por esto se han buscado sofisticados mecanismos para acordar la división de ingresos entre empresas multinacionales inversionistas y los Estados en los cuales éstas invierten (*revenue sharing*), y para repartir las regalías a nivel nacional y local (*revenue management schemes*), con el fin de asegurar que los recursos pe-

troteros se canalicen hacia el desarrollo económico y social de los países y comunidades que lo poseen. Otras veces, las guerras se alimentan directamente de la extracción militarizada de diamantes, maderas, cobalto, coltan y cobre en manos de grupos rebeldes o Estados autoritarios, como en los casos de Angola, Camerun, la República Democrática del Congo, Liberia y Sierra Leona.

No todos los recursos naturales, sin embargo, se convierten en bienes transables que alimentan las guerras. Y no todos los bienes que hacen parte de las economías de guerra son recursos naturales. El contrabando de manufacturas o tecnología también se usa para financiar las guerras. Esto nos lleva a concluir que, aunque haya algunos bienes que se presten más que otros para ser explotados ilegalmente por los actores que hacen parte de los conflictos armados, lo que realmente importa y facilita el sostén económico de las guerras son las estructuras de oportunidad que permiten el abuso de la producción económica y del comercio para fines bélicos o corruptos. Estas estructuras de oportunidad se conforman por mercados internacionales



poco o inadecuadamente regulados, y la ineficacia de los controles nacionales sobre la producción económica y el uso de los ingresos públicos y las regalías.

⁵ Para el caso de Colombia ver Andrés Peñate, *Arauca: Politics and Oil in a Colombian Province*. M. Phil. Thesis in Latin American Studies, University of Oxford, 1991 y Alexandra Guàqueta, "Political Economic Dimensions of the Colombian Conflict", en Karen Ballentine y Jake Sherman (eds.) *Economic Agendas in Civil Wars* (Boulder, Co: Lynne Rienner, 2003), próximo a publicarse.

El mercado de armas ligeras

La actividad que se halla más claramente asociada con los conflictos *internos* es el tráfico de armas ligeras.⁶ La mayoría de las armas utilizadas en los conflictos armados son producidas legalmente y exportadas por proveedores del mundo industrializado a través de autorizaciones de las entidades estatales. Con frecuencia, llegan a las zonas de conflicto por medio de oficiales corruptos que falsifican o trafican con salvo-conductos, de comerciantes legítimos o inescrupulosos, y a través de organizaciones criminales transnacionales. Los grandes volúmenes en el tráfico de armas han sido posibles gracias a la falta de registros y reportes de compras y ventas por parte de los Estados proveedores y consumidores, la falta de intercambio de información entre las autoridades de los diferentes países, y sobre todo por la indiferencia de las empresas transportadoras.

Las Naciones Unidas y algunas organizaciones regionales, tales como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comunidad Económica de los Estados del Oeste Africano (ECOWAS) han implantado embargos de armas y diseñado medidas para preve-

nir y castigar el tráfico ilegal de armas. Estas medidas incluyen la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Tráfico Ilegal de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos (2001), la Convención contra la Manufactura y Tráfico Ilegales de Armas, Municiones, Explosivos y Otro Material Relacionado de la OEA (1998), y la Moratoria sobre la Exportación, Importación y Manufactura de Armas Lige-

Los bancos, por ejemplo, procesan las transacciones financieras de los combatientes e incluso se prestan para esconder o lavar dinero.

ras (1998). Sin embargo, en la práctica, la implementación de sus medidas ha sido bastante débil.

La inteligencia financiera y las medidas de transparencia fiscal podrían ser utilizadas en conjunto con las disposiciones de estas convenciones y medidas para rastrear el origen, tránsito y destino de las armas y todos los actores que son eslabones de la gran red de transacciones que constituyen el comercio de armas. Adicionalmente, los Estados productores de armas, incluyendo los miembros del Con-

sejo de Seguridad, podrían tomar las medidas legales adecuadas para sancionar a aquellas personas que han violado los embargos y que ya han sido identificadas por los Paneles de Expertos de las Naciones Unidas. Otra alternativa para limitar el acceso de los combatientes a las armas es por medio de la reducción de sus capacidad de compra, razón por la cual los controles a las finanzas de los grupos armados es tan importante.

La falta de regulación de las actividades del sector privado en zonas de conflicto armado

Usualmente, los grupos rebeldes o amos de la guerra (*warlords*) han sido vistos como los actores principales de las guer-

rras civiles, y por esto la comunidad internacional formuladora de políticas ha volcado su atención sobre dichos actores, olvidando o ignorando la participación directa e indirecta en las guerras de otros actores, como por ejemplo las empresas pri-

⁶ Véase la página del International Action Network on Small Arms en www.ianasa.org, y Alvaro Tirado Mejía, *Colombia y el control internacional de armas pequeñas y ligeras* (Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002), Capítulo I.

vadas. El sector privado, sin embargo, también está conectado a la economía de los conflictos armados por medio de transacciones legales e ilegales.⁷ Algunas compañías pueden estar comprando los productos que los rebeldes o los Estados venden para financiar la guerra, o les proveen servicios a los combatientes o se sirven para transportar los bienes que necesitan (uniformes, armas, comida, medicinas). Los bancos, por ejemplo, procesan las transacciones financieras de los combatientes e incluso se prestan para esconder o lavar dinero. Por su parte, las aseguradoras ayudan a llenar los bolsillos de los combatientes cuando pagan por un secuestro.

En general, los combatientes han se han aprovechado del sector privado y muchas veces lo han convertido en un objetivo de guerra. Sin embargo, otras veces, a sabiendas, las empresas privadas y sus empleados han incurrido en prácticas que alimentan el conflicto armado. Muchas veces transacciones que se consideran legales pueden alimentar los conflictos, y los combatientes saben cómo explotar los vacíos en la regulación, especialmente las grietas legales de las transacciones internacionales cuan-

do los países tienen reglas diferentes. Ha habido algunos intentos por establecer lineamientos normativos y legales relacionados con el comportamiento del sector privado en zonas de conflicto; éstos abarcan códigos de conducta voluntarios y legislación vinculante a nivel nacional.⁸ Ambas alternativas presentan inconvenientes: el grado de acatamiento de los códigos voluntarios tiende a ser bajo y la legislación vinculante que existe hasta el momento no tiene alcance o jurisdicción global. Además, los lineamientos existentes son aún poco claros en definir qué actividades harían al sector privado directamente cómplice en las guerras.

Asegurando la cooperación y el acatamiento de los Estados

Ya se ha mencionado el papel de los grupos armados ilegales y del sector privado en las guerras civiles. Pues bien, hay un tercer actor: el Estado, que también destina combatientes militares legales a las guerras al igual que importantes cantidades de dinero. Por esta razón, para comprender las dinámicas de las guerras, en especial la forma como se entrelazan las variables políticas y económicas, es fundamental conocer y entender la manera



⁷ Andrew Mack, "The Private Sector and Conflict", disponible en la página del *Global Compact* en <http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf/content/privateSector.htm>, y Jake Sherman, "Options for Promoting Corporate Responsibility in Conflict Zones: Perspectives from the Private Sector" (IPA: New York, 2002)

⁸ Véase el reciente y excelente estudio por Natural Heritage Institute, Nautilus Institute for Security and Sustainable Development y Human Rights Advocates, *Beyond Good Deeds. Case Studies and a New Policy Agenda for Corporate Accountability*, Julio 2002.

como los Estados operan y administran, las debilidades institucionales y de recursos humanos del Estado, y sus fracturas étnicas, sociales o religiosas. Adicionalmente, ha quedado muy claro que a pesar de la globalización y la importancia del libre mercado, los Estados actúan como "porteros" de las actividades económicas públicas y privadas en la medida en que aún son los principales actores en la formulación, implementación y vigilancia del acatamiento de las reglas que definen el contorno de la economía. Los Estados, por ejemplo, determinan qué compañías están autorizadas o no para explotar los recursos naturales nacionales y cómo es que se distribuyen las ganancias entre la sociedad; y también son los Estados los que monitorean el tránsito de los bienes por medio de los controles aduaneros. Por ello, los aparatos administrativos débiles pueden contribuir directa o indirectamente al origen y duración de las guerras. La corrupción pública, la regulación ineficaz o mal orientada y el bajo nivel de acatamiento de la ley en países menos desarrollados, e incluso en países industrializados, le permiten a los grupos rebeldes desarro-

llar su agenda económica y política con impunidad. Por ello, la formulación de medidas que buscan acabar con los conflictos armados deben contemplar el papel de los Estados que se hayan en guerra, al igual que el papel de los Estados vecinos o lejanos que comercian o invierten en el país en guerra. Esto nos lleva a concluir que, los garantes primarios de la segu-

Las agendas políticas, desde el ansia de poder, la defensa de minorías, hasta la idea de la autonomía nacional son igualmente cruciales que los agravios individuales y sociales en las dinámicas de los conflictos armados.

ridad humana, nacional e internacional son los Estados, que es responsabilidad de las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas propender por que los Estados cooperen y cumplan con las normas internacionales (que implican disposiciones nacionales) y que le corresponde a los Estados hacer que el sector privado no exacerbe la violencia en los conflictos armados.

Definiendo el papel de las Naciones Unidas

Investigaciones académicas, reportes de ONGs y los detallados reportes de los Paneles de Expertos de Naciones Unidas han concluido que las actividades asociadas con el conflicto armado se caracterizan por la "explotación anárquica", las "transacciones criminalizadas" y la "producción militarizada".⁹ También hallaron que el mercado que sostiene los conflictos armados no es anónimo; se trata más bien de una cadena identificable de actores que incluye a la empresa privada, países industrializados y pacíficos del hemisferio Norte, entidades financieras, empleados públicos corruptos, amos de la guerra y organizaciones criminales, cuyas transacciones contribuyen a hacer la guerra. Además, la falta de una regulación uniforme y coordinada a nivel internacional deja grandes vacíos en la economía legal, los que eventualmente son explotados por los combatientes. Esto indica que existen al menos dos retos esenciales para la comunidad internacional: 1) establecer estándares normativos claros y legítimos que definan exactamente qué tipo de actividades son aceptables y cuáles

no, cuando se está tratando de evitar el surgimiento y la prolongación de los conflictos armados; y, 2) involucrar en el proceso de creación y monitoreo de mecanismos de regulación económica en zonas de conflicto a todos aquellos que pueden tener intereses económicos y políticos claves en dichas zonas.

Agravios e incentivos políticos en los conflictos armado

Los incentivos políticos y los agravios de las personas que terminan involucrándose en los conflictos armados son tan importantes como las oportunidades e incentivos económicos que sostienen las guerras. Es justamente la interacción entre motivaciones económicas y políticas dentro de estructuras de poder particulares las que causan, prolongan e intensifican los conflictos armados. La necesidad de lucro¹⁰ es indudablemente un factor que motiva a algunos individuos a involucrarse en las guerras y explotar el comercio que las sostiene y rodea. Sin embargo, las necesidades básicas de sobrevivencia también son incentivos básicos que llevan a niños, hombres y mujeres a vincularse con grupos armados ilegales porque no encuentran actividades económicas alternativas o instancias de cohesión social que

garanticen su sentido de pertenencia a un Estado-nación o una comunidad local que resuelva sus desacuerdos de forma pacífica.

Las agendas políticas, desde el ansia de poder, la defensa de minorías, hasta la idea de la autonomía nacional son igualmente cruciales que los agravios individuales y sociales en las dinámicas de los conflictos armados. Es así

⁹ Estos términos fueron acuñados por en la serie de estudios encargados por el proyecto del Fafo Institute llamado "Economías de los Conflictos: Actividades del Sector Privado y los Conflictos Armados". La explotación anárquica se refiere a la falta de transparencia en los negocios de las empresas privadas, el debilitamiento o pérdida total del control del Estado sobre las zonas de producción, y la impunidad con que empresas privadas y gobiernos operan, todos los cuales resultan de la falta de regulación adecuada a nivel doméstico e internacional de los mercados financieros y comerciales, al igual que del colapso de las instituciones estatales en situaciones de guerra. Las transacciones criminalizadas se refieren a las exportaciones e importaciones ilegales, el desvío de bienes legales y la falsedad en la documentación de las transacciones que ocultan su verdadera naturaleza. También se refiere a las transacciones que facilitan el lucro de bienes que han sido

como los líderes de grupos guerrilleros, al igual que de los Estados, le dan orientación y significado sociopolítico a las actividades económicas que sirven de soporte económico de las guerras y articulan los objetivos políticos que tienen resonancia entre sus seguidores. Por ejemplo, a pesar del saqueo económico en Angola, Jonas Savimbi, el difunto líder de la Unidad Nacional para la Liberación To-

producidos ilegalmente o robados. La producción militarizada ocurre cuando los bienes se convierten estratégicos para alguna de las partes militares involucradas en las guerras. Ha estado generalmente asociada con la protección militar de las instalaciones petroleras y el uso de personal militar en la cadena de producción de los bienes, por ejemplo la extracción minera. Véase Mark Taylor, "Emerging Conclusions", *Economies of Conflict: Private Sector Activities in Armed Conflict* (Oslo: Fafo, PICCR, marzo del 2002).

¹⁰ En su primera versión, el controvertido escrito de Collier y Hoeffler parecía argumentar que los rebeldes no eran más que pillos disfrazando sus deseos de dinero con discursos ideológicos. Esta interpretación desató un gran debate en círculos académicos y políticos pues deslegitimaba los orígenes políticos de los conflictos y la opción de rebelión para combatir Estados autoritarios.

tal de Angola (UNITA) luchó contra el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) basado en argumentos ideológicos y políticos. En la guerra de Bosnia entre 1992 y 1995, la mayoría de unidades paramilitares se sostenían por medio del robo, el tráfico ilegal, el contrabando, las "vacunas" y el secuestro. Sin embargo, es indiscutible que las visiones étnicas de los políticos locales le dieron un ímpetu a las devastadoras medidas de limpieza étnica que adelantaron los grupos paramilitares. Desde el punto de vista académico es difícil cuantificar factores psicológicos como el honor, el prestigio y el orgullo, pero es importante tenerlos en cuenta pues afectan el comportamiento, las identidades y las decisiones de los individuos y grupos que luchan en los conflictos armados.

En suma, los formuladores e implementadores de políticas deben entender al máximo la interacción entre todas las variables, con el fin de incrementar su impacto y alterar la matriz de incentivos que se tejen en las guerras, evitando que dichas políticas tengan efectos perversos sobre la población civil. Cortar los flujos financieros y de armas que nutren los conflictos armados debe ser tan solo uno de los componentes de

una estrategia diplomática integral de prevención y resolución de conflictos.

Regulando las actividades que promueven los conflictos armados: algunas herramientas y estrategias

Como se mencionó anteriormente, los esfuerzos que hasta el momento han hecho los Estados, las empresas privadas y las organizaciones internacionales para evitar que los actores armados abusen del sistema de comercio y finanzas internacional van desde medidas voluntarias hasta leyes vinculantes e innovadoras alianzas entre los sectores público y privado que tratan de no obstaculizar los negocios legítimos y la inversión en zonas en vías de desarrollo. A continuación se describen y analizan algunas de esas iniciativas.

Regímenes de certificación de productos y lecciones del Proceso Kimberley

El Proceso Kimberley ha constituido una de las alternativas internacionales más prometedoras para frenar uno de los negocios más sangrientos de los últimos años: el tráfico de diamantes explotados y comercializados ilegalmente por las guerrillas en Sierra Leona y Angola. Los participantes del Proceso

Kimberley, en particular las ONGs, buscaron desarrollar un control de alcance global, no solo local, ya que el mercado de diamantes que nutría las guerras en estos países abarcaba una red de productores, pulidores, vendedores y consumidores a nivel internacional. La certificación de diamantes que se diseñó ofrece interesantes lecciones que quizás podrían replicarse para otras guerras y otros productos.

El esfuerzo comenzó después de que varias ONGs realizaran impactantes investigaciones sobre la violación a los embargos¹¹ que Naciones Unidas le había impuesto a UNITA y al Frente Revolucionario Unido (RUF) de Sierra Leona. De esta manera, en mayo del 2000 el gobierno de Sudáfrica convocó la primera de trece reuniones para desarrollar mecanismos que incrementan los costos de transacción a los comerciantes ilegales de diamantes, con el fin de reducir el comercio de los "diamantes de guerra". Después de dos años de negociaciones, el acuerdo final firmado en Ottawa en marzo del 2002 -que reunió a 37 países y a los representantes de la industria diamanteras-, estableció una serie de estándares mínimos que los países productores y comercializadores deben seguir para controlar el

origen de los diamantes. Así, el acuerdo incluyó: 1) una serie de controles estandarizados desde la mina hasta los puntos de exportación; 2) un proceso de certificación mediante el cual los diamantes son transportados internacionalmente en paquetes sellados y con documentos correspondientes que pueden ser verificados en las aduanas de todos los países, lo que no sólo permitió el control sobre el transporte, sino que también hizo posible, por primera vez, que se hicieran auditorías a las empresa diamanteras; y, 3) controles en aquellos países donde los paquetes se abren para cortar, pulir y re-empacar los diamantes. Esta acción combina gestiones voluntarias y obligatorias para la empresa privada y los Estados respectivamente.

El papel de las ONGs

Cada uno de los actores involucrados en este proceso ejerció roles complementarios. Las ONGs, con su capacidad de realizar investigaciones de forma independiente de los intereses políticos de los Estados y de las empresas privadas, a través de campañas de sensibilización pusieron al descubierto la situación en Angola y Sierra Leona con base en información veraz, lo que captó la atención de los gobiernos

y de la industria diamanteras. Estos finalmente conocieron y entendieron las conexiones entre diamantes y conflicto armado. En junio de 1999, la prestigiosa ONG basada en Londres, Global Witness, hizo una presentación al Consejo de Seguridad sobre el comercio internacional de diamantes basada en su revelador y contundente reporte "A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict". El reporte describía la forma como se había violado el embargo que Naciones Unidas había impuesto a la exportación de aquellos diamantes de Angola que no estuvieran acompañados por el certificado de origen. Era la primera vez en la historia de Naciones Unidas que una ONG le hacía una presentación al Consejo de Seguridad. Inmediatamente después se empezó a publicar más noticias y reportes acerca de la cruenta guerra en Sierra Leona, también conectada al comercio de diamantes. La atención del público y la comunidad internacional crecieron, especialmente a raíz del trabajo de la ONG Partnership Africa-Canada y especialmente su reporte de enero del 2000 titulado "The Heart of the Matter: Sierra Leona, Diamonds and Human Security". Las empresas de diamantes temieron que dichos reportes dañaran



su reputación o, más aún, que las ONGs iniciaran una campaña de boicoteo para lograr que los consumidores de países industrializados dejaran de comprar diamantes. Aunque la preocupación era genuina, las ONGs fueron constructivas en su proceder, pues pensaban que forzar a las empresas de diamantes a retirarse del mercado africa-

¹¹ Para una completa y analítica referencia al tema de las sanciones impuestas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas véase George A. López, David Cotright y Julia Wagler, *The Sanctions Decade: Assessing the UN Experience of the 1990s* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000)

no impactaría negativamente las economías locales en aquellos países más vulnerables. Por ello, en lugar de un boicoteo, Global Witness y Partnership Africa-Canada optaron por trabajar con el sector privado y no en contra de él.

El papel de la Organización de las Naciones Unidas

No estaba estipulado que Naciones Unidas firmara el acuerdo del Proceso Kimberley, no obstante, la Organización jugó un papel fundamental para que el proceso su pusiera en marcha y las negociaciones llegaran a su culminación. Su papel se dio de la siguiente manera:

Primero, cuatro meses después de la presentación que Global Witness le hizo al Consejo de Seguridad sobre los diamantes y las guerras en África, el Consejo nombró un Panel de Expertos -cuya función se discute en detalle más adelante- para investigar y reportar sobre las violaciones a los embargos que buscaban poner fin al conflicto armado en Angola. Los reportes del Panel fueron públicos, detallados y explícitos -lo que había sido inusual dentro de la cultura de Naciones Unidas, muchas veces prisionera de presiones políticas de

los países miembros y de ineficiencias en su burocracia. Esto le dio credibilidad a las preocupaciones que ya habían expresado las ONGs y los medios de comunicación frente al problema de los diamantes. Los reportes del Panel también demostraron que los "diamantes-conflicto"

Finalmente, al iniciar Sudáfrica el Proceso Kimberley en mayo del 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas apoyó y legitimó el proceso, emitiendo la Resolución 55/56, adoptada en diciembre del 2000.

de África estaban estrechamente conectados a los mercados globales, y por ende, involucraban también a los países industrializados del Norte.

Segundo, las iniciativas de Naciones Unidas inspiraron cambios importantes en la forma como los gobiernos estaban abordando el tema de los diamantes. El "Final Report of the UN Panel of Experts on the Violation of Security Council Sanctions Against UNITA (S2000/203)" -el primero de sobre estos temas y elaborado con base

en investigaciones *in situ* por expertos externos contratados para dicha función-, y el "December 2000 Report on Sierra Leona" finalmente lograron que, por ejemplo, Suiza y Bélgica cambiaran su forma de comerciar diamantes con aquellos países sujetos al embargo. Bélgica, además, también firmó acuerdos bilaterales con Angola, Sierra Leona, y Guinea para prestar asistencia técnica a estos países en la elaboración de certificados de origen para diamantes.

Finalmente, al iniciar Sudáfrica el Proceso Kimberley en mayo del 2000, la Asamblea General de Naciones Unidas apoyó y legitimó el proceso, emitiendo la Resolución 55/56, adoptada en diciembre del 2000. La resolución fue sometida por 48 países y aprobada unánimemente. Este espaldarazo político de las Naciones Unidas fue esencial para hacer del proceso un acuerdo verdaderamente global -una gran contribución, ya que se temía que los países con comercio de diamantes y sin guerras que los afligieran no tendrían incentivo alguno para adoptar nuevas normas de control y monitoreo que se estaban proponiendo-

El papel de los Estados

También fue crucial haber tenido Estados con credibilidad internacional, como Gran Bretaña y Sudáfrica, que lideraran y aplaudieran el Proceso Kimberley. En general, la participación de éstos países y de la comunidad internacional en el proceso era importante, toda vez que eran los Estados los que tenían la potestad para implementar el proceso de certificación, especialmente en lo concerniente a los controles aduaneros.

El papel del sector privado

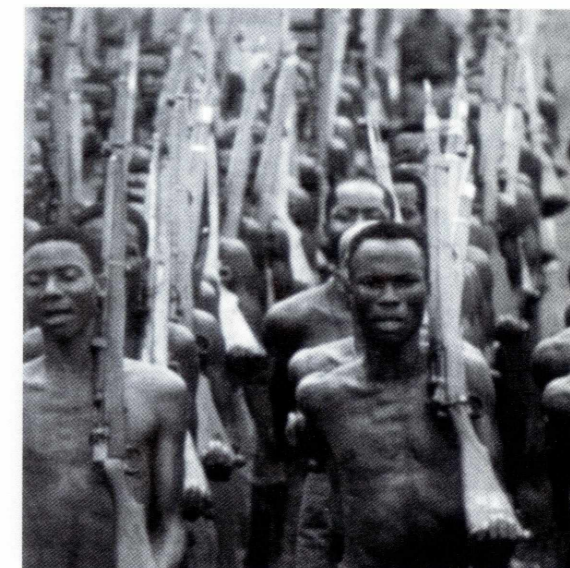
En el pasado, la tendencia hubiera sido no involucrar al sector privado en el Proceso Kimberley. Sin embargo, por varias razones las ONGs consideraron que la participación de las empresas explotadoras y comercializadoras de diamantes era indispensable. Primero, sólo las empresas de diamantes tenían el conocimiento suficiente sobre sus operaciones para poder identificar dónde y cómo introducir controles efectivos. Segundo, debido a la configuración del mercado de diamantes, eran las empresas las que tenían que introducir importantes cambios en sus prácticas, para lo cual su voluntad política y capacidad técnicas eran necesarias. Por

último, empresas como *De Beers*¹² estuvieron de acuerdo en que una mayor transparencia del mercado de diamantes y la reducción del tráfico ilegal era importante para la paz en África.

Promoviendo la transparencia financiera

La transparencia del sistema financiero internacional es indispensable para reducir los vínculos entre algunas actividades productivas legales e ilegales y los conflictos armados. La capacidad financiera y militar de los combatientes puede ser debilitada si se identifican y cortan ciertos flujos financieros. Se espera que el debilitamiento de los grupos armados ilegales eventualmente los lleve a participar en negociaciones de paz. Una mayor transparencia financiera conllevaría a otros beneficios en cuanto a la reducción de violencia; así mismo, ayudaría a disuadir y limitar los actos de corrupción oficial y privada que permiten que los grupos armados ilegales actúen con impunidad y escalen la violencia.

Las medidas que existen hoy en día para prevenir el lavado de dinero pueden también utilizarse para abordar los conflictos armados. Las Naciones Unidas, la Unión Europea,



el Consejo Europeo, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), al igual que la regulación introducida por grupos como el Comité de Supervisión Bancaria de Basel han establecido algunos estándares para promover la transparencia financiera. El Financial Action Task Force (FATF) de la OECD ha ejercido presión mediante lo que se conoce en el medio diplomático como *namings and shaming* -avergonzar a los Estados e instituciones por

¹² La empresa De Beers, por muchas décadas la mayor productora de diamantes en el mundo, controla el mercado internacional de diamantes a través del CSO (Central Selling Organization), que fija precios y domina el 70% del mercado internacional.

medio de reportes públicos. En este sentido, los miembros del FATF que se preocupan por su reputación internacional han adoptado algunas medidas de transparencia financiera, incluyendo la reforma de los conocidos paraísos financieros. Adicionalmente, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos impulsaron la creación de controles adicionales al sistema financiero, los cuales podrán a su vez tener un impacto concreto en el tema de las guerras civiles.

Aunque es cierto que se ha avanzado mucho en el tema de regulación financiera, en parte por el auge de las medidas anti-narcóticos a nivel mundial, también es cierto que los resultados han sido tan sólo parciales. No todos los países tienen la capacidad técnica para supervisar el comportamiento de entidades financieras pequeñas y locales o internacionales y más sofisticadas. El contraste que existe entre los estándares y las leyes de las diferentes jurisdicciones geográficas globales es también un obstáculo para realizar controles, llevar a cabo investigaciones financieras, detectar comportamiento criminal y, en general, prevenir el abuso del sistema financiero.

Por esto, la promoción de estándares que se apliquen de igual forma a todos los países y a las instituciones financieras mundiales es necesaria. Al respecto, ha habido algunas iniciativas por parte del sector privado; por ejemplo, varios bancos con operaciones internacionales

Aunque es cierto que se ha avanzado mucho en el tema de regulación financiera, en parte por el auge de las medidas anti-narcóticos a nivel mundial, también es cierto que los resultados han sido tan sólo parciales.

lanzaron en octubre del 2000 los Principios Wolfsberg contra el Lavado de Dinero. La importancia de esta iniciativa radica en los actores que constituyen su eje de diseño y ejecución: los mismos bancos. Las instituciones financieras, especialmente aquellas que operan a nivel global, tienden a estar mejor equipadas que el sector público en términos de tecnología, acceso a la información, capacidad organizacional y recursos humanos para detectar y prevenir aquellas transacciones que alimentan las guerras.

Los Principios Wolfsberg son un buen comienzo, pero les hace falta un mecanismo de monitoreo de implementación. Johnathan Winer, ex-funcionario del Departamento de Estado de los Estados Unidos y consultor para el sector privado, ha estado proponiendo una serie de medidas para fomentar la transparencia financiera que llenarían los vacíos dejados por las iniciativas que existen hasta el momento.¹³ Él sugiere la creación de unas "listas blancas" en lugar de unas "listas negras". Las listas blancas se harían para premiar a todas las instituciones financieras que cumplan a cabalidad con los procedimientos para evitar que

los grupos armados ilegales usen los bancos para lucrarse o comprar armas. El premio sería hacer que ciertas organizaciones depositen y

¹³ Véase Johnathan M. Winer, "How to clean up dirty money", *Financial Times, Weekend*, marzo 23-24 del 2002, p. 1 y "Illicit Finance and Global Conflict", *Economics of Conflict: Private Sector Activities in Armed Conflict*, Fafo-report 380 (Oslo: Fafo, PICCR, marzo 2002). Winer fue ponente en el simposio *Economic Agendas in Armed Conflict: Defining and Developing the Role of the UN*, supra 1.

manejen sus grandes cantidades de dinero en los bancos certificados. Estas organizaciones serían; las Naciones Unidas; el Banco Mundial; los bancos regionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo; las grandes fundaciones privadas, como la Ford o la Rockefeller; las entidades de promoción a las exportaciones; y las aseguradoras públicas. Además, el sistema incluiría mecanismos para evitar que las instituciones financieras más pequeñas dejen de percibir beneficios por las imposibilidades de competir contra los bancos más grandes.

Esta propuesta sigue la lógica de trasladar el sujeto, el objeto y, en parte, la responsabilidad de regulación al sector privado, que es donde suceden muchas de las transacciones indebidas que afectan los conflictos armados. No obstante, tanto los Estados como las organizaciones internacionales tienen un papel importante que jugar en este esquema: las Naciones Unidas y sus Estados miembros pueden contribuir a este proceso mediante la asistencia técnica a los países más vulnerables, con el fin de que adopten e implementen los estándares estipulados en la Convención de Viena de 1988 y la Convención contra el Crimen

Organizado Transnacional de 2000, las cuales contienen importantes disposiciones en el tema de lavado de dinero.

En general, la transparencia financiera y la documentación de las transacciones pueden ser poderosas herramientas de control a muchas de las actividades económicas que giran alrededor de las guerras si se combinan con otras medidas voluntarias y obligatorias. Por ejemplo, la documentación y transparencia financieras pueden complementar el proceso de certificación de armas para diferenciar entre ventas y compras legales e ilegales, y trazar las cadenas de pagos.

Las ventajas y limitaciones de la auto-regulación por parte del sector privado

Muchas de las iniciativas mencionadas hasta el momento incluyen como novedad la participación y colaboración del sector privado en acciones que pretenden cortar los flujos de bienes y dinero nacionales e internacionales que sostienen los conflictos armados. Es más, con la progresiva redefinición de la responsabilidad social de las empresas, se ha dado una proliferación de medidas voluntarias en los temas de transparencia, la contratación de empresas privadas de seguridad y regímenes de certifica-



ción. Todo esto constituye un desarrollo positivo; sin embargo, su alcance concreto como instrumento para la paz es todavía parcial, pues geográficamente estas medidas voluntarias no tienen un cubrimiento global y temáticamente dejan ciertas actividades por fuera de la mira. Además, dada la naturaleza del libre mercado, habrá empresas que querrán sacar ventajas competitivas frente a otras, al evadir los posibles costos de adoptar las medidas voluntarias a favor de la paz.

Sin embargo, la opción de que las empresas privadas ejerzan auto-regulación y sean el centro de la implementación de las medidas de control tiene importantes ventajas que vale la pena resaltar. La auto-regu-

lación -en comparación con la regulación impuesta y creada sin procesos de consulta entre el sector público, los organismos internacionales y las empresas privadas-, resuelve los problemas que afrontan las entidades públicas a la hora de asegurar el acatamiento por parte de las empresas privadas. Como se sugirió anteriormente, el sector público tiene menos capacidad técnica y administrativa y menos recursos que el sector privado, y no siempre tiene la información necesaria acerca de los detalles de las operaciones del sector privado. De otra parte, la comunidad internacional puede crear incentivos para que la empresa privada participe en temas de resolución de conflictos.

Una mirada a iniciativas de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas han usado sanciones económicas generales y selectivas para bloquear el flujo de armas y dinero a los conflictos armados. Sin embargo, el proceso de monitoreo del cumplimiento de estas sanciones puede mejorar sustancialmente partiendo de los recientes resultados de los Paneles de Expertos. El perfeccionamiento del sistema de sanciones de Naciones

Unidas es una forma de abordar el problema de los conflictos armados. Otra posibilidad es reproducir elementos de otras medidas creadas para otros temas que, no obstante, pueden ser útiles para frenar la violencia de las guerras civiles, como en el caso del Comité Antite-

Al nombrar y avergonzar a países y empresas que supuestamente se vanagloriaban de mantener un buen comportamiento en la comunidad internacional, el Panel de Expertos logró ejercer presión política.

rorismo (CTC) creado por las Naciones Unidas después de los ataques del 11 de septiembre de 2001.

El régimen de sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y los Paneles de Expertos: lecciones de la aplicación de sanciones a UNITA en Angola

Desde 1992 hasta 1998, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas impuso progresivamente una serie de "paquetes" de sanciones económicas que tenían como finalidad frenar conflictos armados internos por medio

del bloqueo de dinero y armas a los combatientes. En la mayoría de los casos, los actores (grupos rebeldes y Estados) a quienes iban dirigidas las sanciones violaron las medidas con total impunidad. Naciones Unidas se había quedado corta en la tarea de hacer cumplir los embargos. Reconociendo este problema, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas entendió que la aplicación eficaz de las sanciones requeriría un mecanismo de monitoreo más robusto para identificar y penalizar a los violadores de sanciones. En el caso de UNITA en Angola, el Consejo de Seguridad, a través del Comité de Sanciones, estableció en

mayo de 1999 un Panel de Expertos con un mandato de seis meses y la tarea de recolectar información detallada acerca de la violación a las sanciones impuestas a UNITA. El 10 de marzo de 2000, el Panel produjo el "*Final Report of the UN Panel of Experts on the Violation of Security Council Sanctions Against UNITA (S2000/203)*", el cual, por primera vez, explícitamente nombró los países, compañías e individuos que estaban violando las sanciones y la forma exacta como llevaban a cabo sus transacciones. En el pa-

sado, la cultura diplomática tradicional había prevenido tal franqueza en documentos públicos oficiales y, en este sentido, este reporte puso al descubierto información contundente que significó un gran avance para lograr el cumplimiento de los embargos.

Al nombrar y avergonzar a países y empresas que supuestamente se vanagloriaban de mantener un buen comportamiento en la comunidad internacional, el Panel de Expertos logró ejercer presión política.

Sin embargo, lo anterior no era suficiente para lograr resultados concretos por parte de los Estados. En ese sentido, en el mes de abril de 2000 el Consejo de Seguridad decidió establecer el Mecanismo de Monitoreo de Sanciones contra UNITA. Además de identificar las redes de tráfico que violaban las sanciones, el Mecanismo de Monitoreo extendería el alcance de sus investigaciones; al carecer de los poderes y procedimientos del sector de justicia y policial típicos de los Estados, el Mecanismo ideó una estrategia basada en tres líneas de acción: 1) estableció unos estándares de legitimidad de la información para que constituyeran pruebas válidas en sus alegatos contra Estados,

empresas e individuos; 2) consiguió la ayuda de Estados y organismos, como la Interpol y la Organización Mundial de Aduanas, para que verificaran y facilitaran información; y, 3) continuaron usando los buenos oficios y la diplomacia para ejercer presión y castigar a los actores culpables, de acuerdo con los marcos legales que ya estuvieran a disposición de los Estados.

El Panel de Expertos de 1999 que monitoreó la aplicación de sanciones contra UNITA sirvió de modelo para otros casos. De ahí en adelante, el Secretariado General de Naciones Unidas nombró Paneles de Expertos para investigar el comercio de guerra en Sierra Leona y la violación de sanciones en ese país (julio de 2000), para Liberia (febrero de 2002) y otro para investigar la explotación ilegal de recursos naturales en la República Democrática del Congo (julio de 2000).

Fortalezas, debilidades y retos del régimen de sanciones

Los Paneles de Expertos tienen dos grandes fortalezas: la primera, su independencia de la presión política de las grandes potencias sentadas en el Consejo de Seguridad y de otros Estados miembros de la ONU, ya



que los expertos que componen estos Paneles son seleccionados y nombrados por la Secretaría General -la más alta instancia de la burocracia de Naciones Unidas- y no por el Consejo de Seguridad; y la segunda, su franqueza en los reportes, los cuales contienen nombres propios. El resultado de este ejercicio ha sido evidente: el comercio ilegal que nutrió las guerras en Angola y Sierra Leona disminuyó considerablemente. El trabajo de los Paneles podría ser aún más eficiente si tuvieran un personal de asistencia y secretariado y los fondos necesarios para

operar de forma continua. Los Paneles se formaron con no más de diez expertos, quienes viajaron a los lugares claves de África y otras partes del mundo donde se llevaban a cabo las violaciones a los embargos, pero los viajes, aunque duraron menos de un año, siempre fueron costosos. Adicionalmente, los Paneles no tuvieron una secretaría técnica para ir recopilando la información de manera sistemática y evitar la duplicación de visitas. El formato bajo el cual continuarían trabajando los Paneles de Expertos aún sigue en discusión: unos Estados quieren apoyar las investigaciones independientes de los Paneles, mientras otros prefieren controlar sus resultados, evitando así tomar responsabilidad de su participación en la economía de guerra. Los reportes, por ejemplo, han puesto a los países productores de armas ligeras en posiciones bastante vergonzosas y difíciles de sostener a la hora de cumplir con las normas internacionales. Sin lugar a duda, el comercio legal e ilegal de armas y la ambigüedad con que las potencias mundiales han tratado se han convertido en uno de los talones de Aquiles de la comunidad internacional para abordar la resolución de conflictos.

El Comité Anti-Terrorista: Lecciones y efectos en el tema de los conflictos armados internos

En respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas emitió la Resolución 1373 (SC1373), mediante la cual se establecieron guías específicas que describen el tipo de conducta que se espera de los Estados en la lucha contra el terrorismo internacional. Estas guías contienen, principalmente, requisitos para frenar las finanzas del terrorismo. La Resolución también alude a convenciones internacionales aprobadas en el pasado y que tocan el tema de las finanzas del terrorismo, y se jacta de tener un mandato más ambicioso que el de la Convención para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo de 1999, dado que fue emitida en desarrollo del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que apela a la seguridad internacional y hace que las medidas sean obligatorias para todos los Estados. Para monitorear el cumplimiento de la Resolución 1373, el Consejo de Seguridad creó el Comité Anti-terrorista (CTC).

El tema del CTC es relevante para la resolución de conflictos armados por dos razones.

Primero, es posible que las herramientas y estrategias del CTC y la Resolución 1373 tengan efectos paralelos sobre las finanzas de los conflictos armados puesto que, en últimas, atacan el mismo tipo de actividades económicas como el tráfico de armas, el narcotráfico, el lavado de dinero, el crimen organizado transnacional y la falsificación de documentos. Cualquier esfuerzo que se realice para que los Estados fortalezcan sus capacidades de combatir estos problemas servirá también para que usen las mismas capacidades en el tema de la resolución de conflictos. Segundo, varios elementos del esquema de trabajo del CTC pueden replicarse para el tema de los conflictos armados. Antes que nada, las medidas anti-terroristas son obligatorias y los Estados tienen que proveer la información solicitada por el CTC, lo que no sucede con las medidas para cortar las finanzas de los conflictos armados. Adicionalmente, el CTC se convirtió en un nodo de coordinación y facilitación para la cooperación técnica internacional en la implementación de medidas anti-terroristas, algo que podría intentarse para el tema de los conflictos. En general, la creación de un comité de monitoreo al más alto nivel, con el respaldo político de las poten-

cias mundiales, los fondos necesarios y la capacidad administrativa para operar, demuestra que sí existen métodos de monitoreo de implementación de medidas de control a nivel global que pueden funcionar.

Reflexión final: El papel de las Naciones Unidas en la regulación de las economías de guerra

La ONU es tan solo uno de los tantos actores necesarios para diseñar e implementar una regulación efectiva de aquellas actividades económicas que promueven la violencia armada. Sin embargo, dicha organización internacional tiene capacidades únicas para llevar a cabo novedosas acciones que realmente impacten a los flujos de dinero y armas que nutren a los conflictos armados.

Primero, la ONU tiene suficiente poder de convocatoria para conseguir la cooperación de Estados claves que estén involucrados directa o indirectamente en un conflicto dado, o que puedan participar diplomática y económicamente en los procesos de paz.

Segundo, Por su potencial político y su abordaje del tema de la paz, la ONU puede coordinar una estrategia

verdaderamente integral que esté compuesta tanto de políticas de interdicción (sanciones económicas, regulación), como de la oferta de incentivos económicos positivos para los grupos alzados en armas que quieran participar en un proceso de paz y desmovilizarse.

Tercero, la ONU puede hacer uso de la gran red de organismos que la componen (UNDP, OCHA, UNDCP) y que pueden unir y coordinar sus esfuerzos para llevar a cabo medidas de prevención de conflictos (promoción al desarrollo económico en zonas vulnerables y estratégicas, construcción de instituciones con valores democráticos), manejo de conflicto (reducción de armas y dinero, atención a desplazados) y proyectos de post-conflicto (programas de reinserción y de recuperación económica). La ONU también puede liderar una mayor coordinación y cooperación con el Banco Mundial y los bancos regionales.

Cuarto, la ONU también puede potencializar la información acerca de las zonas de conflicto con el fin de perfeccionar el conocimiento que la comunidad internacional tiene de estas regiones y, de esta forma, poder formular políticas más acor-



des con las realidades de las localidades afectadas por la violencia.

Quinto, siendo el centro legítimo de la formulación de leyes internacionales, la ONU puede liderar la creación de un consenso político alrededor de la necesidad de prevenir y acabar los conflictos armados internos y puede asistir en la definición de reglas claras para otras organizaciones internacionales y regionales, los Estados y las empresas privadas que actúan en zonas de conflicto.

Finalmente, la ONU puede liderar la interacción estratégica entre ONGs, empresas privadas y Estados para la formulación e implementación de sistemas de incentivos positivos y coercitivos que lleven a los actores armados a la participación en procesos de paz y, eventualmente, a su rápida desmovilización.

Lector: visitanteblaa
No. Pedido: 7856