

Macroeconomía y violencia ¹

Jurgen Brauer[†]

J. Paul Dunne[‡]

Recibido: Febrero 2010 – Aprobado: Abril 2010

Resumen. Este ensayo analiza los aspectos macroeconómicos de la violencia. Va más allá del enfoque usual sobre la guerra para argumentar sobre la importancia económica de todas las formas y aspectos de violencia armada y no armada. La violencia hace referencia a actos de daño autoinfligido, violencia interpersonal y violencia colectiva. La violencia autoinfligida incluye suicidio; la violencia interpersonal incluye tanto violencia criminal organizada como violencia doméstica y en el lugar de trabajo, y la violencia colectiva generalmente hace referencia a estados u otro tipo de entidades políticas que se encuentran en conflicto violento interno o externo o en riesgo de padecerlo, así como a aquellas que se encuentran en una difícil situación de inseguridad de postguerra o han sido asoladas por una extensiva violencia criminal. Estos diversos aspectos de la violencia han sido estudiados en el pasado por diferentes disciplinas académicas, en un proceso en el cual la ciencia política y los economistas de la defensa se inclinan a estudiar las causas, consecuencias, y, recientemente, los remedios potenciales a la violencia colectiva de gran escala; y los criminólogos, expertos en salud pública y economistas del crimen más inclinados a estudiar la violencia interpersonal y el daño autoinfligido. Reconocer la importancia económica de todos los aspectos de la violencia significa que la política macroeconómica no puede ser considerada aisladamente de los desarrollos microeconómicos o de las políticas regionales, sectoriales, distributivas

¹Versión en inglés publicada en el Handbook on the Economics of Conflict, Cap. 13, D.L. Braddon y K. Hartley, eds. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2011. Traducción de Juan Carlos Guataquí, Facultad de Economía, Universidad del Rosario. La Revista de Economía del Rosario agradece a los autores la cesión de la versión en español. Los autores desean agradecer a Javier Juárez Pérez, Juan Fernando Vargas y Jennifer A. Salamanca Z. por su apoyo en la revisión de la versión en español del documento. Todos los errores restantes son responsabilidad de los autores.

[†]Jurgen Brauer es Profesor de Economía del James M. Hull College of Business, Augusta State University, Estados Unidos de América, y Profesor Visitante del Departamento de Economía, Chulalongkorn University, Bangkok, Tailandia. Al momento de elaborar este ensayo, el autor era Profesor Visitante en la Facultad de Economía, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

[‡]J. Paul Dunne es Profesor de Economía, Bristol Business School, University of the West of England, Bristol, Reino Unido, y Profesor Visitante, Departamento de Economía, University of Cape Town, Sudáfrica.

y de otro tipo, así como tampoco puede aislarse de los contextos sociales en los cuales ocurre la violencia. La creciente complejidad e interrelación de los diferentes aspectos de la economía de la violencia implican que cualquier discusión de los aspectos macroeconómicos debe considerar una concepción más amplia del costo del conflicto y la violencia. Este ensayo analiza la violencia, medidas y mediciones del costo de la violencia, las causas y consecuencias económicas de la violencia, algunos aspectos macroeconómicos de la recuperación de la violencia y la reconstrucción postguerra, y algunas de las condiciones estructurales necesarias para la recuperación luego de la violencia.

Palabras clave: Violencia, macroeconomía, recuperación postconflicto, estados afectados por el conflicto.

Clasificación JEL: H56.

Abstract. This essay considers macroeconomic aspects of violence. It moves beyond the usual focus on war to argue the economic importance of all forms and aspects of armed and unarmed violence. Violence refers to acts of self-harm, interpersonal violence, and collective violence. Self-harm includes suicide; interpersonal violence includes organized criminal violence as well as domestic and workplace violence. Collective violence generally denotes political entities that are in, or at risk of, internal or external violent conflict as well as those that are in an insecure postwar predicament or wracked by pervasive armed criminal violence. In the past these different aspects of violence have been studied by different academic disciplines, with political scientists and defense economists tending to study the causes, consequences, and, lately, potential remedies of large-scale collective violence; and criminologists, public health experts, and crime economists tending to study interpersonal violence and self harm. Recognizing the economic importance of all aspects of violence means that macroeconomic policy cannot be considered in isolation from microeconomic developments or from regional, sectoral, distributional, and other economic policies, nor from the social contexts in which violence takes place. The increasing complexity and interrelatedness of the various aspects of the economics of violence means that any discussion of the macroeconomic issues has to consider the cost of conflict and violence more broadly conceived. The essay reviews violence, measures and measurements of the cost of violence, the economic causes and consequences of violence, some macroeconomic aspects of recovery from violence and postwar reconstruction, and some of the necessary framework conditions for recovery from violence.

Keywords: Violence, macroeconomics, postconflict recovery, conflict-affected states.

JEL classification: H56.

1. Introducción

La temática de este ensayo gira en torno a los aspectos macroeconómicos de la violencia, un tema de importancia considerable y que se ha expandido en cobertura a medida que las complejidades, interacciones y ramificaciones económicas de la violencia han surgido en el análisis de los investigadores. Gran parte de la literatura sobre la economía de la violencia ha sido jalonada por los eventos postguerra de violencia colectiva de gran escala en África central y occidental en los 1990s y, hasta cierto grado en la región de Asia y el Pacífico, no obstante el mundo posterior a la Guerra Fría también ha visto un cambio en la naturaleza del conflicto y un reconocimiento de la importancia que puede tener la ampliación de los objetos de análisis. Debe entenderse que la violencia ya no hace referencia simplemente a violencia colectiva, armada (guerras y guerras civiles). La violencia hace referencia a todos los actos de daño autoinfligido, violencia interpersonal y violencia colectiva, armada o no armada (OMS, 2002). Se considera que la violencia colectiva hace referencia a estados y otras entidades políticas que sufren, o están en riesgo de sufrir, conflictos violentos internos o externos, así como aquellas entidades que se encuentran en una difícil situación de inseguridad de postguerra o han sido asoladas por una extensiva violencia criminal –como puede ser el caso de casi todos los estados de Centroamérica y el Caribe (UNODC, 2007). Estos diferentes aspectos de la violencia han sido estudiados por diferentes disciplinas académicas: la ciencia política y los economistas de la defensa se inclinan a estudiar las causas, consecuencias, y recientemente, a estudiar los remedios potenciales a la violencia colectiva de gran escala; y los criminólogos, expertos en salud pública y economistas del crimen más inclinados a estudiar la violencia interpersonal y el daño autoinfligido.²

La importancia económica de todos los aspectos de violencia ha empezado a ser reconocida. Las demarcaciones relativamente claras entre guerra, guerra civil, violencia criminal y violencia doméstica que existían en el pasado no están tan claramente definidas hoy y los investigadores aceptan que la preocupación fundamental es la violencia per se –ya sea autoinfligida, interpersonal o colectiva– sin importar su modalidad.³ Esta aceptación ha ocurrido, en parte, debido a que es claro que lo que podría ser considerado una situación postguerra ha sido de hecho precedido, influido u ocultado por una violencia criminal,

²El suicidio –una forma drástica de daño autoinfligido– raramente se constituye en un tema de investigación para los economistas, y quizás debería serlo, dado que la decisión de vincularse a un grupo rebelde o a una organización terrorista es en muchos casos equivalente a la decisión de elegir una muerte prematura por sobre la vida. Esta decisión es aún más evidente en el caso de los terroristas suicidas. Para analizar un modelo de suicidio explícito en el caso de grupos rebeldes de India Nororiental, ver Barua (2007).

³La literatura tiende a utilizar el término “conflicto” (preconflicto, afectada por el conflicto, postconflicto, etc.). Nosotros preferimos utilizar palabras más directas como violencia y guerra. Por una parte, se hace claro que los conflictos analizados usualmente involucran violencia armada; por otra permite evitar situaciones extrañas en las cuales el analista considera como conflictos a guerras civiles como las de Haití, Sri Lanka e incluso Zimbabue. Se ha estimado que el riesgo de reinicio de guerra oscila entre 25 y 50 % de todos los casos de guerra civil, niveles que de hecho son más altos que el de inicio de guerra en estos mismos países (ver PNUD, 2008, p. 16).

doméstica y política que ya ha estado ocurriendo pero que no ha alcanzado niveles de guerra. Las economías de guerra frecuentemente no terminan con el cese formal de hostilidades (Cooper, 2006; PNUD, 2008, p. 11). Adicionalmente, gran parte de la violencia es no armada (intimidación, asalto, robo), especialmente las situaciones domésticas (por ejemplo, violencia conyugal, violencia familiar y abuso de los ancianos), y tiene costosos efectos sobre la productividad laboral e impone costos al sistema de salud pública, los cuales se filtran a los niveles de política fiscal y macroeconomía, a través del recaudo tributario y los mecanismos de gasto público. El conflicto no violento también puede conllevar sustanciales consecuencias. Por ejemplo, si bien se celebró el pacifismo del golpe militar en Tailandia en el 2006, el hecho es que el evento realmente afectó el flujo de turistas, la inversión extranjera directa y la tasa de cambio, y a la economía como un todo. Desde entonces, las manifestaciones no violentas ocurridas en Tailandia llevaron al cierre del aeropuerto de la ciudad turística de Pattaya, lo cual llevó a la embarazosa cancelación de la cumbre de ASEAN en abril del 2009, y en 2008 bloquearon durante una semana el aeropuerto de Bangkok, con cuantiosas pérdidas en llegada de turistas y confianza empresarial.

El reconocimiento de la importancia económica actual y potencial de todos los aspectos de violencia también permite reconocer que las distinciones que en el pasado solían hacerse entre microeconomía y macroeconomía ya no tienen fundamento.⁴ La política macroeconómica no puede considerarse aisladamente de los desarrollos microeconómicos o de las políticas regionales, sectoriales, distributivas y de otro tipo, así como de los contextos sociales en los cuales ocurre la violencia. La creciente complejidad e interrelación de los diferentes aspectos de la economía de la violencia implica que cualquier discusión de los aspectos macroeconómicos debe considerar el costo del conflicto y la violencia desde una concepción amplia. En este ensayo revisamos la violencia, las medidas y mediciones del costo de la violencia, las causas y consecuencias económicas de la violencia, algunos aspectos macroeconómicos de la recuperación de la violencia y de la reconstrucción postguerra, y algunas de las condiciones marco necesarias para recuperación luego de la violencia.⁵

2. Violencia

La Organización Mundial de la Salud considera a la violencia como un asunto de salud pública. También la considera como una enfermedad personal y social

⁴En el caso de que alguna vez hayan tenido dicho fundamento, ver el trabajo clásico de Schelling (1978).

⁵Algunas partes de este ensayo se apoyan notoriamente en reportes presentados por el Banco de Desarrollo de África (BDAf, 2008), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2008), y la Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (DG, 2008). El Banco Interamericano de Desarrollo cuenta con un programa relacionado con la seguridad y la reducción de la violencia pero no parece haber publicado ninguna revisión temática reciente en su sitio de Internet. El Banco para el Desarrollo de Asia no parece contar con ninguna publicación bajo los términos de búsqueda “violence” y “crime” (violencia y crimen). Al utilizar el término de búsqueda “guerra” sólo aparecen ítems como “guerra al sexo sin protección”.

que puede ser diagnosticada, atendida y prevenida (OMS, 2002). Esta organización clasifica la violencia en tres modalidades, daño autoinfligido –incluyendo suicidio–, violencia interpersonal y violencia colectiva. Estas modalidades, a su vez, tienen muchas manifestaciones. El crimen organizado, las pandillas armadas, los asesinatos extrajudiciales y las “desapariciones” son formas de violencia asociadas con el crimen y la extralimitación de justicia por parte de los oficiales judiciales y las fuerzas del orden. El crimen no organizado, por ejemplo la violencia contra las mujeres, incluye violencia íntima contra la pareja, violencia sexual, asesinatos por honor, violencia relacionada con las dotes, ataques con ácido, infanticidio femenino y abortos de sexo selectivo (DG, 2008). La violencia políticamente motivada incluye violencia de turbas, linchamientos, rebeliones, insurrecciones y guerra civil. Bien podría decirse que las muertes violentas debidas a guerra tradicional –por ejemplo las de las Guerras Mundiales– casi que han desaparecido por completo, aunque cabe reconocer que aún surgen ocasionalmente grandes guerras regionales (por ejemplo, Vietnam, Corea, Irak, Afganistán y recurrentes guerras Árabe–Israelíes).

Figura 1. Una tipología de grupos armados y actores relacionados



Una tipología de grupos armados y actores relacionados.

Una tipología alterna considera las siguientes formas de violencia post conflicto (con indicadores de violencia entre paréntesis): violencia política (asesinatos, ataques con bomba, secuestro, tortura, genocidio, desplazamiento masivo, disturbios); violencia estatal rutinaria (actividades violentas de refuerzo de la ley, asesinatos en reuniones, operaciones de limpieza social, tortura rutinaria); violencia económica y relacionada con el crimen (robo a mano armada, extorsiones, secuestros económicos, control de los mercados a través de la violencia);

actividades informales y comunitarias de justicia y vigilancia (linchamientos, grupos de limpieza social, justicia por turba); y disputas y desplazamientos en postguerra (disputas sobre tierra, asesinatos de venganza, “limpieza étnica” de baja escala).⁶ Una tercera tipología, basada en un artículo de Muggah y Jüttersonke, puede apreciarse en la figura 1, en ella se combinan diferentes tipos de actores armados. En el eje vertical se describe una relación de violencia organizada versus violencia espontánea y en el eje horizontal violencia de actores estatales versus actores no estatales.

La violencia se encuentra altamente concentrada en sus dimensiones de tiempo, espacio y demografía. La aparición de episodios violentos se concentra en lugares específicos y el surgimiento, duración y terminación de la violencia suele ser marcadamente episódico, incluso repetitivo (por ejemplo, diferentes incrementos y reducciones de violencia generada por la guerra en Europa occidental en el segundo milenio). Incluso al interior de los estados y los municipios, la violencia se encuentra altamente concentrada (en regiones fronterizas de los estados o en ciertos vecindarios de las ciudades). La violencia interpersonal frecuentemente se incrementa los fines de semana (viernes, sábados y domingos), y posteriormente se reduce durante el resto de la semana. En relación a la demografía, la mayoría de perpetradores y víctimas de la violencia son hombres jóvenes, de forma tal que los incrementos notorios en los componentes jóvenes de la población son de gran importancia.

De acuerdo a un reporte de la Organización Mundial de la Salud en el año 2008, cerca de 1.5 millones de personas mueren cada año debido a la violencia: 54 % por suicidio, 35 % por homicidio y un 11 % debido a la violencia colectiva (OMS, 2008, pp. 1–2). De acuerdo al reporte:

“... la gran mayoría de la violencia ocurre en lugares pacíficos, en cuyo interior los determinantes de la violencia interpersonal y auto dirigida son cualitativamente diferentes de los determinantes de la violencia colectiva. Por ejemplo, estos determinantes incluyen factores tales como la desigualdad económica y de género, la disponibilidad de alcohol, mercados de drogas ilegales, acceso a medios letales, pobre escolaridad y bajas oportunidades de empleo, experiencias de abuso y descuido paterno y el hecho de provenir de una familia disfuncional. Confrontar estos determinantes requiere insumos sostenibles y cuidadosamente coordinados entre múltiples sectores (esto es, educación, salud, vivienda, justicia, seguridad, comercio e industria, bienestar) dirigidos hacia objetivos de prevención a nivel de población, tales como la reducción de la incidencia de tasas de homicidio, suicidio, violación y maltrato infantil” (OMS, 2008, p. 5).

Una parte sustancial de esta lista de determinantes está conectada a factores económicos. Incluso si los determinantes de la violencia autoinflingida e interpersonal son “cualitativamente diferentes” de aquellos que determinan la

⁶Chaudhary y Suhrke (2008), citados en DG (2008, p. 65).

violencia colectiva, aún no está claro si las causas, consecuencias y remedios potenciales de tipo económico pueden ser cuidadosamente separados de forma tal que se analice cada categoría de violencia de forma separada. Una política económica adecuada definitivamente permite enfrentar todas las formas de violencia. No obstante, concentrar la política (macro) económica solamente en situaciones de guerra o de postguerra puede, sin quererlo, ocultar y estimular formas de violencia postguerra que no se manifiestan explícitamente como guerras. Por ejemplo, un análisis de regresión basado en panel de datos, utilizando información promedio quinquenal entre 1975 y el año 2000, mostró que los crecimientos esperados del ingreso per cápita anual deberían haber sido del 1.8 % para la República Dominicana, 1.7 % para Guyana, 5.4 % en Haití y 5.4 % también para Jamaica, si sus respectivas tasas de homicidios criminales (no muertes relacionadas con guerras) se redujeran, de ser 16.5, 16.1, 33.9 y 33.8 por cada 100,000 personas, respectivamente, a la tasa de Costa Rica, es decir, 8.1 por cada 100,000 habitantes. Dado el hecho de que se trata de tasas anuales de crecimiento, el efecto acumulado para la República Dominicana, por ejemplo, implica que a lo largo de un periodo de 20 años, el ingreso promedio de su población podría haber sido 43 % más alto de lo que efectivamente fue (UNODC, 2007, pp. 58–59). Cabe resaltar que es notorio el contraste con la famosa y muy referenciada estimación de Collier (1999) de acuerdo a la cual el costo de una guerra civil implica una reducción anual promedio de 2.2 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto.⁷ La violencia no relacionada con guerras puede ser más costosa que la violencia por guerras, y de hecho frecuentemente lo es. De las lecciones de Centroamérica durante los 1980s, años de guerra civil, y los 1990s y 2000s, años de período sin guerras, sabemos que la “guerra después de la paz” puede ser peor que la guerra misma (DG, 2008, capítulo 3).⁸ De hecho, las peyorativamente denominadas “pequeñas armas” (armas cortas y largas), cuyo comercio es particularmente difícil de controlar, causan la mayor parte del daño.⁹

La Small Arms Survey (Encuesta sobre Armas Cortas), junto con la Declaración de Ginebra, estiman 740,000 muertes violentas (directa o indirectamente no autoinfligidas) por año, de las cuales cerca de 250,000 se deben a guerras, y las restantes se deben a violencia no relacionada con guerras, conflicto armado y criminalidad. A nivel mundial, la violencia armada se encuentra entre las 10 principales causas de muerte; en América Latina y África de hecho constituye respectivamente la 7^a y 9^a causa principal de muerte. Las tasas son peores para hombres jóvenes (DG, 2008). Se estima que la violencia dirigida a los trabajadores humanitarios lleva a 60 muertes por cada 100,000 trabajadores humanitarios, una de las tasas más altas de homicidio en el mundo (Fast y Rowley, 2008, citados en DG, 2008, p. 138). Esto ha llevado a que numerosas agencias humanitarias trasladen sus recursos a estados menos afectados por

⁷Collier (1999), p. 176.

⁸Por ejemplo, un reclamo frecuente, que es probablemente correcto pero con respecto al cual no hemos sido capaces de identificar una fuente original, afirma que en El Salvador fueron asesinadas más personas durante los 10 años posteriores a la guerra civil que durante los 12 años que duró la misma (1979–1991).

⁹Markowski et Al. (2008; 2009).

la violencia, prolongando por lo tanto los efectos adversos de la violencia en aquellos lugares donde más se requiere de ayuda humanitaria. Aparte de las muertes se presentan las lesiones físicas y psicológicas que pueden tener efectos vitalicios sobre las víctimas, sus familias y sus comunidades. La asistencia requerida por los individuos afectados reduce la productividad de sus familias y su capacidad de disfrutar la existencia. Consecuentemente, los negocios y las economías, como un todo, también se ven afectados. Más aún, la OMS estima que por cada persona asesinada por violencia armada, otras 10 personas sufren lesiones no mortales (OMS, 2008, p. 4). Si se pone todo en perspectiva, anualmente, a nivel mundial, el número de personas asesinadas o heridas por cuenta de la violencia es aproximadamente igual al total de la población de los Países Bajos.

En los años recientes se ha observado una notoria reducción en la guerra interestatal y no estatal (civil). En el año 2007, existían 14 grandes conflictos armados activos en 13 ubicaciones, pero no existía ningún conflicto interestatal. Entre 1998 y 2007 sólo ocurrieron tres guerras interestatales, y otras 30 se llevaron a cabo al interior de estados (SIPRI, 2008). Estas son buenas noticias. No obstante, no resultaría adecuado celebrar la caída de la guerra tradicional. Tal y como se reflexiona en el párrafo anterior, se pueden observar más cambios en las modalidades de violencia que la terminación de la misma. Los economistas políticos críticos recuerdan adecuadamente que gran parte de los mecanismos económicos que generan la violencia aún se mantienen, sin importar el hecho de que una antigua guerra sea ahora denominada una paz postguerra (ver por ejemplo, Cooper, 2006).

3. Medidas y mediciones del costo de la violencia

La medición del costo de la violencia debe ser extensiva y consistente en tiempo y espacio (Bozzoli et al., 2010; y DIW, 2008). En la práctica, este no es el caso y de hecho las estimaciones de dicho costo varían ampliamente (Brauer y Tepper-Martin, 2009). Las categorías de costos incluyen efectos fiscales –ya sea a través del recaudo tributario y la pérdida de rentas por recursos naturales, o a través de incrementos en el gasto público en las fuerzas armadas, la salud pública, etc.–, pérdidas en capital productivo, agotamiento de capital financiero, erosión del capital humano, incremento en los costos de transacción y reasignación de la asistencia al desarrollo (DG, 2008, pp. 89–90). Los métodos de estimación incluyen métodos contables, inferencias estadísticas, y – muy recientemente – enfoques de valoración contingente. Los metaestudios revelan el uso de una amplia variedad de definiciones de violencia (o limitaciones deliberadas en el manejo del tema), muestras de países, años de muestra y variables utilizadas. De esta forma, no resulta sorprendente que las estimaciones varíen. No obstante, y con muy pocas excepciones, incluso las estimaciones más bajas del costo de la violencia son sorprendentemente elevadas.¹⁰ Ya hemos hecho referencia a la

¹⁰Como ejemplo de una excepción, Restrepo et al. (2008) estiman que “el costo económico anual de la violencia armada en entornos de no conflicto, en términos de pérdida de productividad debida a muertes violentas, es de US\$95 billones y podría incrementarse hasta US\$163

frecuentemente citada estimación de Collier, de acuerdo a la cual una guerra civil implica una pérdida anual de cerca del 2% del Producto Interno Bruto. Si el conflicto se prolonga por décadas, como el caso de Angola, Colombia o Sri Lanka, las pérdidas son simplemente enormes. Por ejemplo, un estado que inicia con un Producto Interno Bruto indexado igual a 100 en el año cero llega a un valor de 64.1 a medida que el PIB de cada año se ve reducido en un 2.2% a lo largo de un período de 20 años. Pero esto solamente la mitad de la historia, dado que se puede esperar que los países que no se encuentran en conflicto crezcan a una tasa anual de, digamos, 2.2%. En este caso el PIB indexado de un país no en conflicto se incrementaría, en estos 20 años, de 100 a 154.5, así que de dos países, cada uno de ellos empezando con un Producto Interno Bruto indexado igual a 100, uno de ellos caería a un valor de 64.1 y el otro se incrementaría a 154.5. El país que no padece conflicto estaría cerca de dos y media veces mejor que el país en conflicto. Los casos de Botswana y Zimbabue ilustran esta creciente disparidad. Entre 1987 y 2007, el Producto Interno Bruto de Botswana, ajustado por paridad de poder de compra y población, ha crecido de I\$4,000 a más de I\$9,000, mientras que el de Zimbabue cayó de I\$4,000 a I\$2,000.¹¹ A partir de un punto de igualdad en el año 1987, los habitantes de Botswana ahora disfrutan de un Producto Interno Bruto per cápita 4.5 veces más grande que el de sus habitantes actuales de Zimbabue.

Otras estimaciones de “la carga anual de violencia relacionada con guerras (oscilan) entre 2 y 20% del Producto Interno Bruto de un país” (DG, 2008, p. 90). La organización caritativa británica Oxfam afirma que “sólo en África, se estima que el costo del conflicto asciende a US\$284 billones (1990–2005) y aproximadamente al 15% del Producto Interno Bruto continental”.¹² En un estudio del 2008, el PNUD reportó que el costo económico de una guerra civil, especialmente para el África, se ubicaba dentro de un rango del 1.7 y 3.3% del PIB por país por año de conflicto anterior a 1990 y promediaba el 12.3% del PIB post-1990, esto es, en el periodo posterior a la Guerra Fría (PNUD, 2008, p. 35). La figura 2, tomada del reporte del PNUD, presenta una muestra de índices pre y pos guerra del PIB per cápita para siete países afectados por guerras. Quince años después de las guerras, muchos de estos países aún no habían retornado a sus niveles de PIB previos al conflicto. Una versión esquematizada se presenta en la figura 3, y en ella se resaltan las pérdidas acumuladas.

La Organización Mundial de la Salud, el Centro para el Control de las Enfermedades y la Encuesta sobre Armas Cortas aplicaron un extenso análisis contable a los costos médicos directos y a los costos no médicos de la violencia

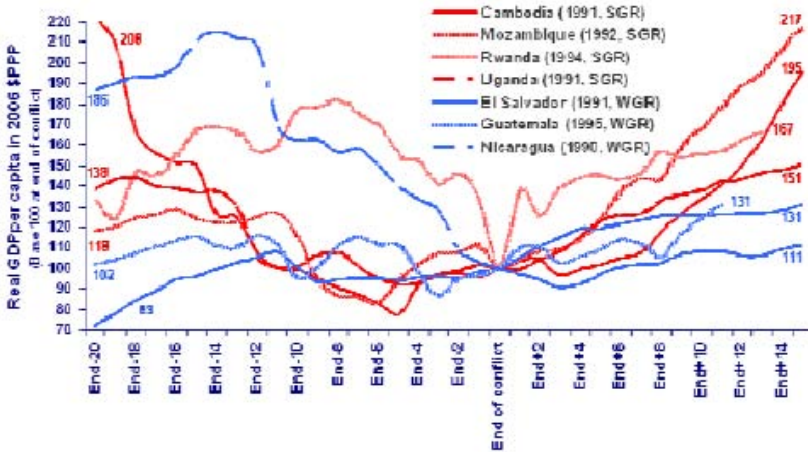
billones – 0.14% del Producto Interno Bruto anual global” (DG, 2008, p. 2 y p. 101). Esta es una cifra relativamente baja. Nuestra creencia personal es que las pérdidas de productividad debidas a violencia armada son mucho mayores.

¹¹Tomado de las tablas mundiales de Penn, Tabla 6. I\$ hace referencia a dólares internacionales, ajustados por paridad de poder de compra.

¹²Oxfam-GB (2007), citado en DG (2008, p. 106). A menos de que no lo hagamos explícito de otra forma, utilizamos códigos estándares de tres letras para hacer referencia a las monedas nacionales, por ejemplo, al hacer referencia al dólar de Estados Unidos utilizamos US\$. Para mayor información ver <http://www.iso.org/> y buscar ISO4217 (revisado el 1 de septiembre de 2009).

armada más los costos indirectos tangibles y no tangibles asociados a la violencia armada. Los resultados mostraron costos que ascendían al 1.2 % del PIB en Brasil (2004), y más del 4 % del PIB en Jamaica (2006) y en Tailandia (2005). En Guatemala, los costos directos e indirectos de las lesiones relacionadas con violencia armada ascendieron al 7.3 % del PIB de 2005 (PNUD, 2006, p. 11). Para El Salvador y en el año 2003, el PNUD reporta una pérdida del 11.5 % del PIB (PNUD, 2005, p. 58).

Figura 2. PIB per cápita en una selección de estados en guerra civil



EJE Y: PIB per capita en dólares de 2006 con Paridad de Poder de Compra Base 100 al final del conflicto.

EJE X: A 20 años del fin del conflicto... 19 años del fin del conflicto... Fin del conflicto... 14 años luego del fin del conflicto

PAISES: Camboya, Mozambique, Ruanda, Uganda, El Salvador, Guatemala, Nicaragua.

En términos de modelos econométricos, de nuevo la estimación más citada es una pérdida de 2.2 % del PIB por año en guerra (Collier, 1999, p. 176). Entre otros ejemplos se puede incluir el siguiente: “durante un prolongado conflicto fronterizo con Irak en 1979–81... Irán experimentó una pérdida acumulada de cerca de 48 % del PIB. Irak también se vio significativamente afectado, habiendo perdido un estimado 11 % del PIB a lo largo de los conflictos (1977–93). Las guerras civiles o internas también generan pérdidas significativas. Por ejemplo, Etiopía perdió aproximadamente 4 % de su PIB esperado (1977–93), Liberia aproximadamente cerca del 2 % (1984–95), y Sri Lanka 2–16 %, dependiendo de los periodos que se analicen (1983–87 y 1983–94)” (DG, 2008, p. 95, citando a Stewart et al., 2001, p. 96). Finalmente, en términos de valoración contingente, los valores de pérdida de PIB alcanzan niveles muy altos, en parte debido a los métodos utilizados. Por ejemplo, los dos valores de pérdida de PIB (año base 1995) de los casos extremos de Filipinas y Colombia ascienden ambos a

280 % del Producto Interno Bruto. Los costos de homicidio, por sí mismos, representaron cerca del 10 % del PIB de 1995 en Colombia y cerca del 1 % del PIB de 1995 en los Estados Unidos (DG, 2008, p. 97).

En su revisión de la literatura, Brauer y Tepper–Marlin (2009) también consideran estudios de efectos específicos sobre sectores económicos (por ejemplo, aerolíneas, turismo y seguros) y los efectos de eventos terroristas transnacionales o domésticos junto con situaciones de guerra, guerra civil y violencia criminal, a los cuales adicionan también los costos militares, de rehabilitación, legales y de orden público asociados a todos estos eventos. Los autores sugieren que resulta razonable concluir a partir de esta revisión de literatura que la pérdida de Producto Bruto Mundial asciende anualmente a un 10 % del mismo. Esta estimación puede contrastarse a la de una pérdida de 0.6 % del producto global en 2009, que el Fondo Monetario Internacional estimó en abril del 2010 como el costo de la crisis económica global, la cual frecuentemente se describe como la peor recesión luego de la Gran Recesión de los 1930s.¹³ Por lo tanto, mientras que la crisis económica mundial representa una modesta caída en el PIB mundial en un solo año – debido en parte a que se ha contado con una reacción de políticas económicas que ha sido relativamente rápida, sustancial y concertada – la crisis mundial de violencia continúa ocurriendo año tras año, con inmensas proporciones: en términos de magnitud el costo anual de la violencia es mucho mayor que lo que fue el costo de la crisis económica mundial del año 2009.

Con todo y esto no puede decirse que ésta sea la historia completa si se tiene en cuenta que la contabilidad del PIB se basa en una medida de flujos de ingresos y gastos. Por lo tanto en los países en desarrollo, “el gasto público dedicado a refuerzo de la ley consume entre 10 y 15 % del PIB, en comparación a sólo un 5 % en los países desarrollados” (BID, 2006; Londoño y Guerrero, 1999, citados en DG, 2008, p. 1), y las mediciones hacen referencia a porcentajes del PIB, sin tener en cuenta en ocasiones que los recursos utilizados de esta manera podrían haber sido destinados a propósitos más productivos. De forma similar, cuando se contratan firmas de seguridad privada para compensar la falta de capacidad de la seguridad pública, el PIB se incrementa. La revista *The Economist* reporta por ejemplo que en Sudáfrica las firmas de seguridad privada ofrecen empleo a cerca de 300,000 guardias, generando un valor en el PIB y cerca de 14 millones de rands (US\$1.9 billones).¹⁴ Dado que la violencia implica la reasignación de recursos, perturba la actividad económica y destruye capital (Anderton y Carter, 2009), sus efectos no pueden considerarse como contribuciones al bienestar.¹⁵ Más aún, una buena proporción de la recu-

¹³De acuerdo al *World Economic Outlook* del FMI (abril de 2010), la producción mundial creció en 5.2 % en el año 2007, 3.0 % en el 2008, cayó en un 0.6 % en el año 2009 y se estimaba que crecería 4.2 % en el año 2010 (FMI, 2010, p. 2, tabla 1.1).

¹⁴*The Economist*, octubre 1 de 2009.

¹⁵En el año 2009, una comisión encargada por el presidente francés Sarkozy elaboró un reporte relacionado con algunos de los problemas que surgen de un inapropiado uso del PIB (medido convencionalmente), en informar a la sociedad global y a las sociedades locales sobre el estado de su bienestar relativo (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009). Con excepción de la violencia matrimonial y doméstica, el reporte no hace mención alguna a la guerra, la guerra civil y a

peración del PIB en situaciones de postguerra se debe a circunstancias de doble contabilidad, esto es, la “falacia de la ventana rota”, en la cual la reparación de vidrios rotos es considerada una fuente de nueva riqueza, cuando claramente no lo es (Kjar y Anderson, 2010, p. 8).¹⁶ El efecto, por lo tanto, es que por ejemplo, la construcción de infraestructura se contabiliza dos veces, una vez en el año en que fue construida por primera vez, y contabilizada de nuevo en el año en que se realiza la reconstrucción.

Evidentemente, los costos de la violencia son enormes y van más allá de los que usualmente son detectados en la literatura. Esto hace que el tipo de políticas que podría permitirle a los países dejar atrás la violencia sea extremadamente importante. Para que sea posible desarrollar este tipo de políticas es necesario entender las causas y consecuencias de la violencia.

4. Causas económicas de la violencia

Gran parte de la literatura sobre la economía de la violencia ha sido jalonada por eventos de violencia colectiva a gran escala en África Central y Occidental, posteriores a la Guerra Fría y, en cierto grado, también ha sido producida por la violencia en la región de Asia del Pacífico (Timor del Este y Aceh en Indonesia). Un hecho de gran ayuda es que los esfuerzos de investigación han encontrado un hogar institucional en el departamento de investigaciones del Banco Mundial y, en un menor grado, también en el departamento de asuntos fiscales del Fondo Monetario Internacional. Esto ha permitido contar continuamente con grupos de interés, financiación, diseminación de los resultados de investigación, estímulo y debates académicos, visibilidad en los medios y diferentes discusiones sobre cuáles son las políticas públicas relevantes. La naturaleza de la guerra ha sufrido notorios cambios tanto en economías desarrolladas como en economías en desarrollo, con nuevas características, como un creciente papel de los ejércitos informales, circunstancias de involucramiento directo en el campo de batalla y crecientes repercusiones que afectan a los civiles (Kaldor, 2001; Duffield, 2001).

Las causas de la violencia de guerra son tan variadas como la naturaleza de las disputas subyacentes. Las raíces de la guerra tienen múltiples facetas, y usualmente cuentan con importantes contextos históricos. Esto ha hecho que el primer paso en la resolución del conflicto sea contar con un detallado entendimiento del contexto y dinámicas del conflicto. A este respecto pueden identificarse varias características:

la violencia criminal.

¹⁶ “... En la cual la gente identifica erróneamente la reparación de vidrios rotos como una fuente de nueva riqueza... A medida que los objetos son destruidos, se pierden sus servicios productivos. En lugar de ver el costo de reemplazamiento como beneficio la sociedad (bajo el argumento de que el hecho de producir de nuevo estos objetos implica un estímulo a la economía), debemos apreciar el panorama completo. Al reemplazar aquellas cosas que ha sido destruidas, utilizamos recursos escasos que podrían tener usos alternos. Utilizarlos en la reconstrucción de lo que ha sido destruido por la guerra es utilizarlos dos veces en el mismo propósito. No tiene sentido argumentar que existe un beneficio en haber utilizado la cantidad original de recursos para producir esos bienes la primera vez, y luego utilizarla de nuevo para producir estos bienes otra vez”. Kjar y Anderson (2010, p. 8) haciendo referencia a Hazlitt (1979).

- Legados coloniales: muchas guerras civiles han ocurrido después del final de un dominio colonial, y son, al menos parcialmente, el resultado de las políticas seguidas por los dominadores coloniales, quienes pueden haber favorecido a un grupo más que a otro y creado enemistad y resentimiento.
- Gobiernos militares y culturas militaristas: muchos países tienen una historia de elevado gasto militar y de un involucramiento general de los militares en la sociedad civil.
- Etnia y religión: las diferencias religiosas y étnicas usualmente han conducido al conflicto, tanto entre países como al interior de los mismos. Cuando estos aspectos se combinan con un legado colonial, esta relación puede constituirse en una mezcla explosiva.
- Desarrollo desigual: diferentes áreas y diferentes grupos sociales pueden alcanzar diferentes niveles de ingreso y patrones de desarrollo y esto puede generar resentimiento.
- Desigualdad y pobreza: la desigualdad puede causar resentimiento y conducir al crimen, mientras que la pobreza también puede proveer un espacio de reclutamiento de combatientes.
- Malos liderazgos y/o organizaciones políticas frágiles o inadecuadas.
- Influencias externas: este fue un aspecto obvio durante la Guerra Fría, pero también se ha dado durante la construcción de postguerra de varios países que se han dividido entre diferentes grupos étnicos, sembrado las semillas de futuros conflictos, por ejemplo los kurdos en Turquía, Irak e Irán.

Muy pocos conflictos armados son simples. Rara vez se deben a una sola o a unas pocas causas y frecuentemente son la consecuencia de una combinación de muchas de las características que acabamos de mencionar. Esto refuerza la importancia de investigar cuidadosamente las características individuales de los países al momento de intentar diseñar políticas para la reconstrucción postguerra.

En un reporte del año 2008, el Banco para el Desarrollo de África (BDAf) ofreció una distinción entre factores de riesgo que podrían predisponer a una comunidad o estado a experimentar violencia de alta escala y factores detonantes que podrían liberar una violencia latente. Los factores de riesgo eran: la presencia de recursos naturales; bajo ingreso; bajo crecimiento económico; antagonismos étnicos; efectos de vecindario e instigación externa del conflicto armado; aspectos geográficos y grandes poblaciones; súbitos incrementos de la población juvenil; corrupción y represión política; competencia por recursos escasos; desigualdad; extremismo religioso; transición incompleta o inadecuada a la democracia; niveles elevados de gasto militar y grandes ejércitos; diásporas; colonialismo y rivalidades suprapoderes y finalmente, la existencia de conflictos

previos.¹⁷ Muchos de estos aspectos tienen una naturaleza económica. Entre los factores detonantes se puede incluir la obtención de independencia política o reconocimiento como estado, cambios de régimen y golpes militares; elecciones; conflictos vecinales y otros eventos dramáticos. Ninguno de estos factores garantiza por sí mismo el surgimiento de la violencia. Por ejemplo, Botswana ha sido bendecido con la presencia de riqueza en recursos naturales sin que dicho hecho le haya llevado a experimentar violencia gran escala a pesar de haber alcanzado carácter de estado, haber llevado a cabo elecciones discutidas, y contar en su vecindario con países grandes y con propensión a la violencia (Sudáfrica y Zimbabue). En lugar de esto, los factores de riesgo y los factores detonantes han sido extraídos de trabajo estadístico comparativo aplicado a muchos países bajo la premisa firme de que tanto el contexto histórico local, como la calidad de la toma de decisiones y las políticas formuladas son elementos muy importantes.

5. Consecuencias económicas de la violencia

Anteriormente ya hemos presentado estimaciones específicas del costo de la violencia. De forma más general, el conflicto violento, o su preparación previa, desvía el uso de recursos, perturba el comercio y destruye capital. Conlleva consecuencias económicas. “Conduce al desempleo y a la pérdida de ingresos debidos a las perturbaciones en la actividad económica, la destrucción de infraestructura, la incertidumbre, el costo creciente de hacer negocios y la salida de capitales. Más aún, usualmente se reduce el gasto social con el fin de encontrar recursos para financiar un creciente gasto militar, y la economía se somete a cambios estructurales. Confrontar las consecuencias del conflicto violento es un imperativo humanitario; pero también es importante dado que implícitamente se reduce el riesgo de la recurrencia del conflicto” (BDAf, 2008, p. 2007, p. 11).

Sin duda alguna, los recursos efectivamente cambian de uso con el fin de enfrentar la violencia o el miedo de padecerla. La posibilidad de que los trabajadores calificados abandonen el país debido a la violencia es un serio problema (UNODC, 2007), tanto debido al hecho de que significa una pérdida para la economía local como al hecho de que las diásporas no son siempre útiles para alcanzar el objetivo de política de reducir el conflicto violento en sus países de origen. Incluso en el caso de que no existan flujos migratorios, puede ocurrir una salida de capitales -aún en situaciones postguerra, la salida de capitales puede seguir ocurriendo a medida que los agentes privados terminan las transferencias de capitales que habían tenido que interrumpir debido al conflicto (BDAf, 2008, p. 45, citando a Davis, 2008a)- o recursos monetarios privados que se mantienen en el país pero son dirigidos a otros fines como gasto en seguridad y protección, en lugar de ser invertidos en capital físico o humano.

¹⁷La lista del PNUD es en cierto modo más corta: “... Entre los factores de riesgo se pueden incluir bajo ingreso per cápita, débil crecimiento económico, la presencia de desigualdades socioeconómicas horizontales y abundantes recursos naturales de alto valor. Estos factores de riesgo son aún más agudos ante la presencia de alto desempleo, especialmente entre los jóvenes (PNUD, 2008, p. 17).

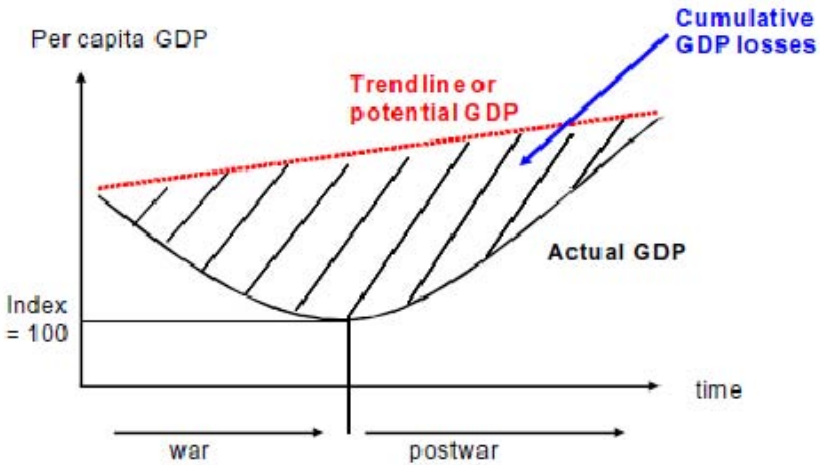
En el año 2002, por ejemplo, el sector de seguridad privada representaba cerca de tres cuartas partes del total de las fuerzas de seguridad en los países de Centroamérica (UNODC, 2007, p. 81). La violencia y la amenaza de violencia limitan el desarrollo de los mercados y generan distorsiones que llevan a sobreinvertir en protección en lugar de hacer inversiones en comercio e intercambios beneficiosos. Esto adicional a la reasignación de recursos del sector público a las fuerzas internas y externas de seguridad, al sector judicial y al sector de salud pública. Aparte del desvío de recursos, también aparecen aplazamientos en la inversión oportuna en capital financiero o humano. Las personas aplazan sus inversiones en capital físico o humano porque temen la expropiación o la posibilidad de que no puedan utilizar sus habilidades recién adquiridas. Esta situación retroalimenta la pobreza en habilidades que puede padecer un estado. La falta de uso de las habilidades y conocimientos lleva a la caída de los estándares laborales profesionales o del sector público. Por ejemplo, la calidad de la política económica, que de partida puede no ser la mejor, puede tornarse de hecho peor. Más aún, en momentos inciertos, las personas aplican mayores tasas de descuento. Esto genera horizontes de tiempo más cortos y estimula el oportunismo de no cumplir los contratos. Lo anterior afecta particularmente a aquellos mercados que trabajan con horizontes largos de tiempo, como los mercados de seguros y de crédito. También se destruyen activos, ya sea directamente o indirectamente, debido a la suspensión del mantenimiento causada por el traslado de recursos públicos a otros fines y a la falta de capital público. El stock de capital humano también se ve afectado por las muertes, lesiones y flujo de refugiados, así como por la interrupción de los procesos educativos, de la formación de habilidades y de la acumulación de experiencia en el lugar de trabajo.¹⁸

Consecuentemente, es importante reconocer que tanto la economía informal como la subterránea se relacionan, así sea de forma parcial, con el crimen y con la violencia criminal. UNODC (2007, p. 83) hace referencia a cifras reportadas por el profesor Friedrich Schnaider (Universidad de Linz, Austria) de acuerdo con las cuales los seis países de Centroamérica (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala y Panamá) tienen economías paralelas que representan cerca de la mitad del Producto Interno Bruto reportado, y para las cuales la OIT reporta que la proporción del empleo en el sector informal es de más del 50 % del empleo total (UNODC, 2007, p. 84). En Bosnia y Herzegovina, el empleo oficial se mantuvo constante a un nivel de 600,000 personas entre 1998 y 2005, mientras que el empleo informal se incrementó de

¹⁸Por ejemplo, “durante los 15 años de guerra civil en Liberia, fueron destruidas más de la mitad de las escuelas, lo cual privó de la educación a más de 800,000 niños. En Timor-Leste, este porcentaje fue mucho mayor, de acuerdo al cual se estima que el 95 % de los salones de clase fueron destruidos o gravemente afectados en los episodios de violencia que surgieron luego del referendo de 1999 sobre la independencia. En Kosovo, Bosnia y Herzegovina y Mozambique, respectivamente, 65, 50 y 45 % de las escuelas debieron ser reparadas o reconstruidas después de la guerra” (PNUD, 2008, p. 30). En el sur de Tailandia, se ha reportado que los rebeldes tienen como objetivo de guerra a las profesoras, ya sean sus lugares de enseñanza o en sus hogares (reportes de *The Bangkok Post* durante el mes de junio del 2009).

200,000 personas a cerca de 500,000 (PNUD, 2008, p. 77). El PNUD hace referencia al surgimiento de una “economía criminal de paz” (PNUD, 2008, p. 78). El contrato social entre los individuos y la sociedad se disuelve a medida que las personas tienen menos voluntad de acatarlo, toda vez que consideran que otras personas tampoco estarán dispuestas a hacerlo, y a su vez tienen menos posibilidades de hacerlo incluso si así lo quisieran. Revertir esta situación y pasar de un círculo vicioso a uno virtuoso hacen parte del enorme desafío de reconstrucción de la postguerra.

Figura 3. PIB per cápita en una selección de estados en guerra civil



EJE Y: PIB per cápita

Índice = 100

EJE X: Tiempo

Guerra – Posguerra

Variables: PIB Efectivo

Tendencia del PIB o PIB potencial

Pérdidas Acumuladas del PIB

Dada la caída en el sector formal, las estimaciones oficiales del impacto adverso de la guerra sobre el Producto Interno Bruto pueden estar equivocadas. El PIB puede mantenerse cercano a los niveles históricos del pasado, pero su composición interna entre sector informal y sector formal probablemente ha cambiado. Este incremento en el sector informal afecta los recursos públicos: cae el recaudo tributario, el gasto público llevado a cabo en un contexto inseguro se traslada hacia el gasto militar y en otro tipo de fuerzas de seguridad, la recepción de ayuda extranjera cae, y el crédito interno y externo también se reduce. El financiamiento a través de inflación suele constituirse en la respuesta usual, pero esta alternativa genera todo un conjunto de políticas económicas deficientes en el período postguerra. También es probable que la economía padezca de cambios estructurales, por ejemplo el traslado de la inver-

sión en granjas y ganadería a las actividades de subsistencia. La economía rural se aleja de la práctica de intercambios en mercados formales, lo cual conlleva un cambio en la demanda, una reducción en la inversión rural, menos construcción, y por ende una caída en las habilidades y pérdida de productividad. El efecto de postguerra hace referencia a que una recuperación expresada en una demanda creciente se ve confrontada por una oferta que padece de capacidad limitada, lo cual incrementa los precios y dilapida los recursos (esto también crea posibilidades indeseadas a los comportamientos oportunistas).

Hemos mencionado la consecuente caída en el crecimiento y el surgimiento de trampas de pobreza. La violencia también lleva consigo efectos intergeneracionales e interregionales. El traslado de recursos, la suspensión de los estudios, la destrucción de infraestructura en los sectores de educación y salud y la caída de la confianza pública y la seguridad pública pueden afectar a múltiples generaciones durante muchas décadas y estos efectos pueden transmitirse regional o internacionalmente a través de los flujos de refugiados, la trasmisión de enfermedades y el daño ambiental (Saleyhan y Gleditsch, 2006; Brauer, 2009). Todos estos factores, a su vez, pueden hacer parte del conjunto de factores que, luego de un período de paz, lleven de nuevo al surgimiento del conflicto.¹⁹

Siguiendo a Stewart (1993), se puede hacer una diferencia entre el inmediato costo humano y el costo a largo plazo sobre el desarrollo económico. Los costos inmediatos del recurso humano se generan en tres niveles. A nivel macro aparece la caída en los agregados macroeconómicos. A nivel medio, los recursos gubernamentales caen a medida que la base tributaria declina y el gasto en el conflicto desplaza el gasto en otras áreas, especialmente el de la inversión social. Finalmente, a nivel micro, el desplazamiento, la muerte y las lesiones afectan directamente a los hogares, pero también surgen otros efectos cuando los jefes de hogar deben migrar en búsqueda de ingresos. También es probable que las familias pierdan acceso a la educación y a los servicios de salud. Los costos a largo plazo sobre el desarrollo incluyen la inversión nacional y extranjera, y la inversión empresarial de gran escala y de pequeña escala. Cabe reconocer que el crecimiento de la inversión nacional a pequeña escala es particularmente importante, dado que tiene un efecto alentador sobre el sector informal, el cual es probablemente la fuente potencial más grande de empleo. En este contexto el capital se define de una forma amplia, incluyendo infraestructura física productiva, infraestructura social, capital humano, instituciones, e integración social y cultural. Al evaluar el costo de la guerra también es necesario incluir la pérdida de producto potencial y el costo del gasto militar adicional.

Estos costos varían de país a país dependiendo de la naturaleza del país y la naturaleza del conflicto y deben adicionarse a la pérdida de producto como resultado de la violencia. El desafío a la reconstrucción de postguerra dependerá del impacto exacto que ha tenido la guerra y, de nuevo, es importante contar con información detallada sobre cada país. Existen argumentos que sostienen la posibilidad de efectos positivos de la guerra, particularmente para países en desarrollo. En ocasiones se afirma que la Segunda Guerra Mundial

¹⁹El resurgimiento de la guerra, luego de la firma de acuerdos de paz, ocurrió en Angola, Burundi, Indonesia, Liberia, Nepal, Sierra Leona y Sri Lanka entre otros países.

llevó a cambios sustanciales en las relaciones sociales de producción, rompiendo restricciones de los medios de producción y llevando una edad dorada de desarrollo económico de postguerra en el mundo capitalista. La mayor parte de estos argumentos operan en un nivel sistémico e involucran las guerras entre estados, por ende, no aplican a los tipos de conflicto que prevalecen en el mundo en desarrollo. Más aún, la “falacia de la ventana rota” suele incluirse generalmente entre los efectos “positivos” de la guerra.

6. Recuperación luego de la violencia

La variedad de formas de violencia y la multiplicidad de posibles causas hacen que la paz y el cese de la violencia constituyan un objetivo difícil de alcanzar. De hecho, también contribuyen a incrementar el costo de recuperarse de la violencia y reconstruir el país y recargan este proceso con el riesgo de regresar al conflicto. En primer lugar la paz dependerá de cómo terminó la guerra, es decir, a través de la victoria de una de las partes, por imposición internacional, por agotamiento o incluso, del hecho de que la guerra haya terminado completamente o no. A medida que se pasa de la guerra a la paz, el país y la economía requerirán la reconstrucción y ésta debe ser diseñada de una forma tal que permita prevenir que cualquiera de las partes retorne al conflicto. El proceso de transición a una paz ampliamente aceptada es tan importante como lo es la terminación de las hostilidades, y la rehabilitación y reconstrucción deberían tener como objetivo una situación más ambiciosa que el simple retorno a la vida económica, política y cultural existentes antes del conflicto. Esto implica considerables dificultades y problemas específicos para cada situación individual.

Al final de la Segunda Guerra Mundial un grupo de economistas consideró estos problemas relacionados con el tránsito a una economía de paz. Entre ellos se incluye a Robbins (1947) y de forma más continuada, a Boulding (1945) quien afirmaba:

“El problema económico de la reconstrucción se relaciona con la necesidad de edificar de nuevo el capital de la sociedad. . . La reconstrucción es básicamente un caso especial del progreso económico. Si queremos entender el problema detalladamente, debemos entender qué se pretende lograr a través del concepto de progreso económico y tratar de descubrir cómo se logra” (Boulding, 1945, pp. 4, 73).²⁰

²⁰El BDAf y el PNUD lo afirman de forma semejante: “Las cuestiones claves que enfrentan los países que están llevando a cabo un programa de reconstrucción post conflicto incluyen qué debe reconstruirse y cómo reconstruirlo. Estas preguntas son importantes debido al hecho de que no todas las condiciones que existían en tiempos de paz eran deseables, y por ende reconstruir condiciones indeseables podría por lo tanto constituir una receta para conflictos futuros” (BDAf, 2008, p. 44) y “La recuperación post conflicto frecuentemente no hace referencia a la restauración de los arreglos económicos o institucionales existentes antes de la guerra; en lugar de ello, se trata de crear la ejecución de una nueva economía política” (PNUD, 2008, p. 5).

La recuperación luego de la guerra es un problema similar al progreso económico en general, pero la destrucción, desplazamiento y brutalidad de la guerra hacen que la reconstrucción postguerra sea, en efecto, un caso especial. Harris (1999) ofrece un útil esquema de recuperación de un conflicto de talla mayor dividido en cuatro fases. La primera es la terminación de los combates, lo cual parece un aspecto que se da por dado, cuando en realidad existe la posibilidad de que los combates continúen incluso mientras se está discutiendo el acuerdo de paz, así que la terminación de la violencia y la puesta en práctica del acuerdo pueden tardar un tiempo. La segunda fase es de rehabilitación y restauración, aspectos que incluirán la remoción de limitaciones a la actividad civil, el restablecimiento de la ley y las instituciones civiles, el desarme de excombatientes, la desactivación de minas en las vías, y el retorno de las personas desplazadas a sus lugares de origen. Luego vienen la reconstrucción y/o sustitución, los cuales involucrarán obtención de recursos financieros para reconstrucción, reemplazamiento y reparación de capital e infraestructura; costos de desmovilización y reasentamiento de mercados laborales civiles del personal combatiente (del gobierno y de la oposición); rehabilitación de las víctimas de la guerra; introducción o reintroducción de la democracia y de otras formas de representación legítima; el desarrollo y reestructuración de las instituciones civiles de una forma consistente con un ambiente de postguerra; y el comienzo de la reconciliación. Finalmente, el desarrollo y la transformación implican la adopción e implementación de una nueva visión de sociedad, el desarrollo de cambios estructurales, el establecimiento de nuevas instituciones y la continuación de la reconciliación (Dunne, 2006). Todo esto ha sido reenfatizado recientemente por el Banco de Desarrollo de África, quien argumenta que no todas las condiciones de tiempos de paz son deseables y de hecho podrían llevar a conflictos futuros, y por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que enfatiza que la recuperación postguerra usualmente implica más la creación de algo nuevo, que simplemente tratar de volver el reloj al pasado y que, por lo tanto, la reconstrucción de capital debe ser acompañada por la reconstrucción o creación de condiciones estructurales que garanticen que la paz es estable e irreversible, y que el estado no debería simplemente reconstruir las condiciones preguerra sino de hecho deconstruirlas para eliminar aquellos aspectos que puedan haber contribuido a la guerra.²¹

Considerar el crecimiento económico como objetivo único “a toda costa” no tiene sentido: el crecimiento no puede priorizarse a detrimento de sacrificar la paz, pues el retorno a la guerra de hecho detendría el crecimiento. Un mejor punto de partida es una paz que está dispuesta a sacrificar (algún) crecimiento económico de corto plazo. Cada caso en cuestión debe establecer qué tanto crecimiento sería sacrificado en el corto plazo con el fin de lograr paz, crecimiento y desarrollo en el largo plazo. Obviamente, los problemas económicos y

²¹Un análisis de referencias a temas económicos en acuerdos de paz revela que sólo el 30% de los acuerdos concluidos entre 1990 y 1998 hacían referencia a temáticas macroeconómicas. Este porcentaje se incrementó a 50% para el período 1999–2006. No obstante, esto significa que cerca de la mitad de todos los acuerdos de paz no hace referencia a la macroeconomía, y esto sin realizar el análisis cualitativo en relación a la profundidad de las temáticas macroeconómicas analizadas en aquel 50% que sí contempla aspectos macro.

socioeconómicos de la postguerra dependerán del nivel de desarrollo del país y del daño causado por el conflicto. Si los estados incluyen a agentes con legítimos derechos a los beneficios del crecimiento económico, una acción sabia sería negociar de forma creíble un reconocimiento a estos derechos, incluso si esto implica inhibir en parte la eficiencia económica.²² Si el hecho de que la pobreza esté extendida, genera resentimiento y amenaza el resurgimiento del conflicto, sería sabio dar especial atención a aspectos relacionados con la reducción de la pobreza y con la distribución de activos e ingresos. Más aún, durante la postguerra vale la pena aprovechar el hecho de que algunos intereses ocultos pueden estar temporalmente debilitados o fuera del esquema de negociación, lo cual ofrece lo que puede ser una breve oportunidad de cambiar fundamentalmente las estructuras políticas dentro de las cuales funciona la economía. El hecho de que los ciudadanos estén hartos del conflicto puede hacer que estén dispuestos a aceptar cambios relativamente drásticos que permitan rápidas reformas institucionales y de políticas y su posterior implementación.²³

El fin de la guerra no implica necesariamente la llegada de la seguridad económica. Pueden existir problemas de micro seguridad, con ciudadanos armados que han perdido la sensibilidad con respecto a la violencia, y con altas tasas de robo, lo cual puede llevar a desestimular la adquisición de activos visibles. También puede persistir la macro inseguridad, es decir, el riesgo notorio de que la guerra se reinicie. Esto es particularmente importante dado que puede reflejarse a su vez en inestabilidad política, la cual probablemente desestime la inversión privada, especialmente la inversión extranjera directa. También es importante el crecimiento de la inversión nacional de pequeña escala, dado su efecto detonante sobre el sector informal, el cual probablemente es, como ya se dijo, la fuente potencial más grande de empleo (Collier y Gunning, 1994).

Por lo tanto las políticas fiscal, monetaria, sectorial, regional y otros tipos de políticas económicas deben coordinarse y agruparse en una política de crecimiento que pueda ser llevada a la práctica. Los recursos fiscales que se dedicaban a la guerra deben liberarse, al menos hasta el grado en que no representen una amenaza a la paz y a la seguridad. El conflicto reducirá la capacidad de las economías de generar empleo, lo cual probablemente llevará a que se reduzcan los niveles de empleo en la economía. Esta situación hará difícil la desmovilización de los soldados y requerirá de acciones por parte de los gobiernos y las

²²Usualmente, cualquiera de estos ajustes debe estar sujeto a una evaluación periódica y a una eventual terminación.

²³Resulta interesante que el ejemplo de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas realizada en Bretton Woods (Nueva Hampshire, Estados Unidos de América) en julio de 1944 – 10 meses después del final de la fase europea de teatro de guerra de la Segunda Guerra Mundial y 11 meses después de la capitulación de Japón – sugiere que las negociaciones sustanciales relacionadas con el macro económico de postguerra pueden ser llevadas a cabo y acordadas incluso durante una etapa de guerra activa. Si bien se puede reconocer que en el caso de Bretton Woods sólo asistieron los representantes de los países aliados, que eventualmente serían los ganadores, existía la claridad de que los perdedores tendrían que ser integrados a esta nueva estructura económica y financiera. No deberían repetirse los errores económicos del proceso de paz posterior a la Primera Guerra Mundial. Por lo tanto, incluso reconociendo que los vencedores pueden dictar los términos, no resulta conveniente que dichos términos simplemente lleven al eventual resurgimiento de la guerra.

agencias internacionales. De forma general, la generación de empleo, especialmente para hombres jóvenes, es muy importante dado que ellos constituyen la reserva individual más poderosa de violencia.

Los proyectos que apoyan la desmovilización a través de la recalificación de los soldados, antes de que ellos retornen a las comunidades, han mostrado algún grado de éxito en África, pero un aspecto de preocupación es la necesidad de que ellos encuentren una forma de generar su sustento al retornar. Como resultado de esto los Programas de obras públicas intensivas en empleo (OPIE) pueden ser importantes en los períodos inmediatamente posteriores de postguerra. La construcción y el mantenimiento de vías a través de estos métodos generarán empleos a bajo costo y resultarán en una mejora en la infraestructura, lo cual a su vez llevará a mejoras en el acceso para el comercio y la industria. Esto permitirá la creación rápida de muchos empleos y activos, libera al comercio de algunas restricciones, mejora la capacidad instalada, facilita el acceso a los servicios económicos y sociales, estimula crecimiento económico y por supuesto apoya la desmovilización y reinserción de los combatientes. Pero de nuevo, si el objetivo es producir infraestructura efectiva, es necesario contar con una cantidad significativa de experiencia técnica y de supervisión.²⁴

Si se requiere que los ejércitos rivales sean absorbidos por una nueva policía nacional y unas nuevas fuerzas armadas, es necesario que los recursos fiscales sean “derrochados de forma útil”. Equipar a estos individuos con armas y uniformes con el fin de que presten su servicio en unidades policíacas o militares reconstituidas es una forma útil de derrochar recursos; asignar a estos individuos a servicios más o menos uniformados de (re) construcción de infraestructura sería una alternativa económicamente más útil y ayudaría a (re) construir el capital del estado. Incluso si esto trae a la memoria a las comunidades de uniforme azul de Mao, éste no es necesariamente el caso. Por ejemplo, las calles de Bogotá, Colombia, están visiblemente llenas de hombres de seguridad privada idénticamente uniformados, con sus perros guardianes. Son empleados de varias compañías de seguridad privada, que cuentan con licencia y supervisión regulatoria de una división del Ministerio de Defensa Nacional, la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.²⁵ Adicionalmente, grandes grupos de reclutas en uniforme militar y que portan armamento de forma visible, patrullan las calles. No pareciera que ninguno de estos grupos hace algo diferente a reflejar una imagen común de calmado control sobre la seguridad pública. Adicionalmente, Misión Bogotá²⁶ – un programa urbano – emplea grupos de hombres y mujeres jóvenes vestidos con chaquetas altamente visibles, en estilos de moda y con colores brillantes que ejecutan o apoyan numerosos actos públicos. El precio que se recibe es que la ciudad paga por verse rodeada de agentes representativos muy visibles. No hay duda de que los recursos públicos y privados requeridos para financiar a estos empleados podrían asignarse a objetivos

²⁴Para este párrafo, ver Dunne y Mhone (2003).

²⁵Ver www.supervigilancia.gov.co (ingreso el 5 de octubre de 2009).

²⁶Bogotá Positiva es un plan quinquenal de desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas aprobado por el Concejo de la Ciudad el 9 junio de 2008. Ver <http://samuelalcalde.com/images/stories/audio/acuerdo.pdf> (ingreso el 5 de octubre de 2009).

más productivos pero en el corto plazo la producción de un sentido persuasivo de seguridad conlleva el beneficio de instar a los ciudadanos a reiniciar sus actividades económicas con confianza.²⁷

Habiendo dicho esto, el PNUD, al realizar una revisión profunda de 29 estados postguerra, concluye que la exitosa reactivación económica puede lograrse “utilizando diferentes conjuntos de políticas... [bajo] amplias diferencias en la secuencia, naturaleza y ritmo de las reformas, y en aspectos de competitividad y credibilidad de las políticas? una exitosa recuperación económica y la consolidación de la paz pueden ocurrir bajo diferentes condiciones constitucionales, institucionales y políticas” (PNUD, 2008, pp.11–12). Más que cualquier otra cosa, lo que se requiere es que la gente esté suficientemente hastiada de la guerra como para negociar y acordar un entorno estable dentro del cual políticas creíbles y comprometidas puedan ser planeadas, ordenadas e implementadas.

En la mayor parte de los países en desarrollo el sector agrícola es un elemento vital para la reconstrucción. En una situación de postguerra, es necesario obtener inversión para el sector, y también lo es el apoyo al desarrollo agrícola a través del desarrollo de los servicios públicos, los servicios de crédito y la infraestructura. Es importante considerar tanto las actividades agrícolas de subsistencia como las comerciales. La primera de ellas es crucial, dado que puede permitir a gran parte de la población alcanzar rápidamente niveles de autosubsistencia, la segunda es importante dado que es posible que sea la única fuente disponible de recursos en moneda extranjera. En relación a esto, las políticas de reforma agraria puede ser importantes, pero debe ser diseñadas e implementadas con mucho cuidado. Existe la necesidad de prevenir un éxodo a las zonas urbanas y liberar estas últimas de presiones demográficas, y la forma obvia de hacer esto es enfocarse hacia el desarrollo de las áreas rurales. El fracaso en prevenir la separación de grupos sociales y comunidades, el cual puede ser uno de los efectos de la migración a zonas urbanas, puede generar conflictos y la reaparición de excombatientes, quienes no serán reintegrados en la sociedad (OIT, 1995). También es importante reconocer el impacto que el conflicto puede tener en el comportamiento de los hogares rurales y como ello podría afectar la respuesta de los mismos a los intentos de reconstrucción (Dunne y Mhone, 2003; Bruck, 2000).

En situaciones de guerra, la economía informal puede hacerse más evidente. Esto puede ocurrir como complejo circuito de intercambios con vínculos internacionales, como fue el caso de Sarajevo en los 1990s. No obstante, al terminar la guerra la fortaleza de este sector puede actuar restringiendo la reactivación de la economía formal e introduciendo elementos criminales. En efecto, tal y como lo señala Duffield (2001), la guerra puede llevar a transferencias de activos a intermediarios, lo cual puede ser extremadamente destructivo y conducir in-

²⁷En relación a los programas de empleo, PNUD/OIT (2008) proponen una política de tres niveles. El nivel A se concentra en empleo directo de individuos con el fin de generar ingresos; el nivel B se concentra en demanda de trabajo a nivel comunitario mediante programas de recuperación; y el nivel C en empleo a nivel macro, nacional. El nivel A recibe la mayor intensidad de esfuerzo en el período inmediato de postguerra y su intensidad se reduce a medida que se introducen los niveles B y C, siendo el nivel B intermedio en duración, con un pico en la mitad del período hipotético de la política y el nivel C el objetivo de largo plazo.

cluso a una desigualdad estructural. Igualmente, usualmente se trata sólo de circulación de bienes, con muy poca producción de activos nuevos. El sector informal es, sin embargo, la única posibilidad viable de generar un sustento para muchas personas y el pacto de destruir dicho sector mediante políticas de reconstrucción puede no ser compensado por el crecimiento del sector formal. La intervención internacional puede incluso empeorar las cosas y por ende se recomienda a los formuladores de política y las agencias de ayuda asumir un enfoque cauteloso. La ayuda puede destruir las estructuras de mercado existentes y llevar a anomalías, como por ejemplo los granjeros arruinados por la entrada masiva de paquetes gratuitos de ayuda.

Cualquier iniciativa específica de política se lleva a cabo dentro del contexto de la política macroeconómica. Usualmente, a medida que el conflicto llega a su fin, las primeras organizaciones internacionales que se involucran ofreciendo su apoyo son el Banco Mundial y el FMI, pero el costo de aceptar esta ayuda es la aceptación implícita o explícita, por parte de los países, de políticas económicas que no han sido, en el pasado, totalmente exitosas (Dunne, 2006).

7. Política fiscal y monetaria

Usualmente, dado el hecho de que la guerra suele ser financiada inflacionariamente por los gobiernos mediante la emisión de dinero, las circunstancias económicas de postguerra también tienden a ser inflacionarias. La respuesta tradicional por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) ha sido aconsejar políticas fiscales contraccionistas, esto es, reducir el gasto e incrementar el recaudo tributario. De hecho, en los años 1980s, el FMI y el Banco Mundial impusieron a los países que solicitaron su ayuda estrictos programas de ajuste estructural. Para enfrentar los problemas de balanza de pago e incrementar la eficiencia, se exigía frecuentemente llevar a cabo medidas como la reducción de la demanda de bienes importados, devaluación de la moneda, mayores impuestos, mayores tasas de interés, reducción o eliminación de servicios del gobierno y liberalización de los mercados.²⁸ Con el fin de reducir los déficits presupuestales, también existían programas de reforma económica y de ajuste de mediano plazo, los cuales incluían reducciones en el gasto público y el tamaño de la nómina gubernamental, congelación de salarios y procesos de privatización.

²⁸ “Ciertamente ha existido un debate considerable sobre los programas del Banco Mundial, en el cual muchos han argumentado que estos programas son inapropiados y contraproducentes para países que están saliendo del conflicto. En particular se afirma que ellos llevan en el corto plazo a incrementos en el sufrimiento de los pobres y pueden llevar a incrementos en la corrupción, a medida que los salarios públicos se reducen y los funcionarios públicos recurren a medios ilegales para compensar la caída en sus ingresos. También pueden evitar la ejecución de reformas sociales y de proyectos dirigidos a reducir las tensiones y alcanzar la estabilidad política, que pueden ser necesarios para mantener la paz. La imposición de políticas de ajuste estructural puede ser el mayor desafío al bienestar socioeconómico de las sociedades postconflicto. Todo esto implica que existen numerosos argumentos que deben tenerse en cuenta con el fin de ser capaces de desarrollar programas sociales y de lucha contra la pobreza, que vayan más allá de los aún obtusos confines del ajuste estructural. Si bien el Banco Mundial es mucho menos doctrinario y muestra mayor flexibilidad, aún se rehúsa a considerar perspectivas alternativas” . (Dunne, 2003).

El objetivo de estas políticas era remover distorsiones a los incentivos.

Para los países que buscaban salir de la violencia todo esto creaba grandes dificultades y peligros. También llevó a oportunidades perdidas a medida que se perdían altos retornos al gasto social y se daba primacía al gasto del gobierno. Los procesos de desmovilización tienen reconocida dificultad, e incluso cuando existen acuerdos de paz, la violencia criminal puede reaparecer, junto con la aparición de bandidos. Al mismo tiempo, contar con mayores tasas tributarias dificulta la integración de las pequeñas y medianas empresas (PyMES) al sector formal, impidiendo el desarrollo de economías de escala, la aglomeración y el desarrollo de vínculos a otros negocios. Tal y como lo afirman Collier y Gunning (1994), es importante que los gobiernos estimulen a los inversionistas privados a realizar inversiones irreversibles. Esto requerirá tanto la reconstrucción de la sociedad civil, como el estimular en ella la conciencia de la importancia de reformas sensibles a la inversión, como baja inflación, una valoración adecuada de la tasa de cambio, un manejo responsable del recaudo tributario y el restablecimiento de la infraestructura de transporte. La ayuda internacional puede jugar un rol vital en el desarrollo de la infraestructura y por sí misma es una forma valiosa de estimular la inversión extranjera.

Adicionalmente, la apertura prematura de los mercados al comercio internacional y la sobrevaluación de las tasas de cambio pueden destruir la capacidad industrial endógena.²⁹ De hecho, un esfuerzo precipitado de incrementar el recaudo puede generar efectos contraproducentes, y hacerlo utilizando personal con un entrenamiento inadecuado puede agravar los problemas de corrupción existentes. Esto puede considerarse en la práctica un impuesto a la inversión, lo opuesto a lo que se requiere, y conducir a la evasión tributaria por parte de las firmas.³⁰ Por lo tanto es importante desarrollar la inversión local y estimular a los empresarios, y al mismo tiempo, favorecer la inversión extranjera. Cierta tensión puede generarse entre estos dos objetivos. Por ejemplo, una política basada en mantener un bajo nivel de gasto público con el fin de contar con una baja inflación puede estimular cierto tipo de inversiones y afectar el balance del desarrollo económico, lo cual a su vez puede desincentivar la inversión extranjera (ante la caída de utilidades potenciales).

El FMI y el Banco Mundial han aceptado ocasionalmente los efectos adversos de sus políticas. A finales de los 1990s, una consecuencia de esta aceptación fue el hecho de que los recortes en el presupuesto del gobierno no incluyeran el gasto social en educación y salud, sino que de hecho dicho gasto fuese incrementado. Aún así, en algunos casos específicos los pobres aún sufrían, y por ello el FMI aceptó trabajar de forma más conjunta con el Banco Mundial y la

²⁹Por ejemplo, en Mozambique, la industria del marañón procesaba las nueces cultivadas en el país y posteriormente las exportaba. Luego de la guerra civil y con la adopción del programa de ajuste estructural del BM/FMI, el país exportaba las nueces a la India donde eran procesadas y exportadas de nuevo, incluso en ocasiones devuelta a Mozambique. En la India, este proceso se hacía utilizando maquinaria comprada en Mozambique (Dunne y Mhone, 2003).

³⁰De forma semejante, un intento de apoyarse de forma excesiva en los recaudos de aduanas o en regalías por recursos naturales puede desviar el sistema recaudo hacia direcciones no deseadas.

sociedad civil para mejorar la protección a las poblaciones vulnerables, esto es, integrar a las políticas de ajuste de corto plazo al objetivo de no afectar las poblaciones más vulnerables. De aquí puede derivarse el desarrollo del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) del FMI, a partir de noviembre de 1999. El servicio está programado para ser reemplazado a partir del año 2010 por un Servicio de Crédito Extendido (SCE), una nueva ventana de créditos “alineada con los objetivos de la estrategia de reducción de la pobreza de cada país”.³¹

La evolución de los programas del FMI se ha dado, por lo tanto, en tres etapas: de la imposición de las condiciones del FMI a países pobres que no tenían otra opción que aceptarlas, se pasa a condiciones de crédito que reflejaban las preocupaciones del Banco Mundial y de la sociedad civil, especialmente en relación a la reducción de la pobreza, y en el futuro, a condiciones de crédito jalonadas por las percepciones propias de los países afectados. En esto, el FMI enfatiza la importancia de la participación pública y de la “apropiación” social de la estrategia de reducción de la pobreza en los países afectados, ofrece un margen de flexibilidad sobre la manera en que los países alcanzan los objetivos de crecimiento y reducción de la pobreza, siempre y cuando la estabilidad macroeconómica no se vea amenazada, y enfatiza la buena gobernabilidad (manejo de los recursos públicos, transparencia y rendición de cuentas). En términos de deuda, se sugiere que la política de ayuda internacional relacionada con la reestructuración o alivio de la deuda esté atada a condiciones tales como el reasentamiento y cuidado de las poblaciones desplazadas, el desarrollo de infraestructura y el acceso a educación, salud y otros servicios públicos.³²

El PNUD (2008, pp. 124–125) afirma que la primera prioridad de la política tributaria debe ser reconstruir el aparato administrativo, seguida de una política tributaria pragmática, gradualista y sensible al conflicto, que restablecería la base tributaria y trataría de ampliarla. En relación al gasto, el PNUD aconseja compromiso entre la estabilidad macroeconómica (por ejemplo, control de la inflación), la construcción de activos y el gasto distributivo necesarios para mantener la paz entre intereses de postguerra que compiten entre sí.

Si bien la política fiscal de postguerra podría requerir una notoria reconstrucción del aparato físico y administrativo de los ministerios públicos y las oficinas descentralizadas, incluyendo la reconstrucción de personal calificado, la reconstrucción institucional de la política monetaria, por su parte, requiere usualmente de menos personal e instalaciones físicas. No obstante, los aspectos que los formuladores de la política monetaria deben confrontar son extremadamente importantes, e incluyen, entre otros, la reconstrucción del Banco Central, la recuperación de la credibilidad doméstica, el restablecimiento de los sistemas internos y externos de banca y pagos, la reconstrucción de los sistemas de supervisión bancaria, el reinicio de la provisión de créditos (especialmente del acceso de las PyMES al crédito), la recuperación del control sobre la alta inflación, que

³¹Ver <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>, un informe del FMI de Julio de 2009 (ingreso el 23 de agosto de 2009).

³²Por ejemplo, BDAf, 2008, p. 63; en relación al relativo descuido de los donantes internacionales con respecto a la infraestructura pública, ver PNUD, 2008, pp. 53–59.

usualmente acompaña a los períodos de conflicto violento, y finalmente el manejo de la devaluación de la moneda en los mercados cambiarios. Los formuladores de política también deben adquirir experiencia mediante el reclutamiento de personal con experiencia y/o el (re) aprender – (re) haciendo.

Cabe anotar que si el gobierno de un país en conflicto o en postguerra (o cualquier estado, en este caso) decide fijar el comportamiento de su moneda al del Euro, o al de cualquier otra moneda estable y extensivamente negociada, está de hecho cediendo el manejo de su política monetaria al del estado cuya moneda está adoptando. Por ejemplo, si el país recibe grandes cantidades de ayuda internacional denominada en euros, estos recursos serán transados a una tasa de cambio fija, gastados domésticamente. La moneda no puede revaluar ni debilitar los prospectos de exportación, y tampoco puede hacer más baratas, de forma artificial, las importaciones. Una política creíble de tasa de cambio fija ofrece una garantía a los inversionistas externos de que los recursos privados introducidos al país pueden de nuevo ser retirados de este, a una tasa de cambio conocida a priori. No obstante, aquellas tasas de cambio que no son capaces de mantener el ritmo de las cambiantes condiciones de las economías subterráneas pueden convertirse en una fuente de inestabilidad macroeconómica. En Bretton Woods las principales economías del mundo acordaron un sistema de tasas de cambio fijas, sistema que colapsó de forma espectacular en 1971. Para entonces, Europa y Japón se habían recuperado de la guerra y habían reconstruido sus economías. A medida que su productividad mejoraba, mejora que al interior de Europa se dio a diferentes tasas, fue posible contar con un sistema mundial de fijación de precios de los productos que de hecho era más diferenciado y competitivo. En ese contexto y bajo esas condiciones, mantenerse vinculado a un sistema de tasas fijas de cambio constituía una notoria carga para las economías.

Un régimen de tasa de cambio flexible implica que las grandes cantidades de ayuda internacional (incluidos los salarios de los trabajadores humanitarios) y las remesas de los migrantes forzados o voluntarios incrementan la demanda de moneda local, lo cual lleva a su apreciación, y al hecho de que el país afectado por el conflicto enfrente mayores dificultades al exportar productos (materias primas o productos agrícolas) con el fin de obtener las divisas que le permitan adquirir bienes importados, con el problema adicional de que ahora resulta menos costoso importar productos que compitan con la producción local y por ende con el empleo local y el crecimiento económico.³³ La consecuente relajación relativa en la demanda agregada doméstica reduce las presiones de precios y tiende a mantener la inflación a la baja – un importante efecto colateral – pero la necesidad primaria es reconstruir la actividad

³³En algunos casos, las remesas se constituyen en grandes ingresos de recursos. El PNUD se refiere al caso de Tayikistán, donde, durante el año 2006, las remesas constituían cerca de una tercera parte del Producto Interno Bruto. No obstante, existe cierta evidencia empírica que sugiere que los receptores de las remesas emplean estos recursos parcialmente para (re) construir capital humano a través de incrementos efectivos en el gasto en salud y educación (PNUD, 2008, pp. 86–88). Este es un argumento parcial para apoyar la eliminación de restricción en la infraestructura internacional de remesas, en particular la reducción de costos y las mejoras en las transferencias.

económica productiva y por lo tanto los gobiernos suelen apelar al desarrollo de proyectos públicos financiados con deuda. El efecto combinado puede ser un desplazamiento de la actividad económica privada por la actividad que cuenta con financiación pública, un elevado déficit presupuestal del gobierno y un déficit de balanza de pagos, esto es, una estrategia económica insostenible y por ende la circunstancia que generaba las rigurosas políticas que imponía el FMI dirigidas a recuperar el control de las finanzas públicas mediante recortes en el gasto, incluso bajo el costo de afectar, en el corto plazo, los objetivos sociales domésticos, la producción, el empleo y el crecimiento. Este doloroso ajuste estructural eventualmente sí estimula la inversión extranjera directa (IED), pero el tiempo requerido para que esto ocurra puede ser prolongado, quizás tanto que puede llevar a que antes de esto el malestar social lleve al resurgimiento de la guerra. Más aún, en el periodo inmediatamente posterior a la guerra, la probabilidad de que ingresen grandes flujos de capital privado siempre es baja, dado que los inversionistas potenciales esperan a ver el desarrollo eventual de las políticas y del ambiente económico. Adicionalmente, es muy probable que la inversión que el país atraiga sean capitales especulativos y no inversión en construcción de capacidades, y dicha inversión probablemente abandonará el país ante el menor indicio de problemas, creando inestabilidad macroeconómica.

Los prospectos de inversión a largo plazo están influidos por las posibilidades esperadas de paz económica y social (PNUD, 2008, pp. 118–119). En este orden de ideas, el FMI habrá incurrido en una negociación bastante dura dirigida a recuperar la estabilidad macroeconómica, pero el riesgo de recaer en el conflicto no atraerá inversionistas. Como se ha mencionado, el FMI reconoció éste argumento a finales de los 1990s y ahora discrimina más sus recomendaciones de política y el diseño de sus paquetes de ayuda. Más aún, la evidencia empírica parece sugerir que, en promedio, la entrada de flujos de recursos de ayuda no está causalmente asociada con la revaluación cambiaria en los estados post-conflicto, en parte debido al hecho de que los estados pueden utilizar los recursos para reducir la deuda del sector público o acumular reservas en moneda extranjera (PNUD, 2008, p. 133).³⁴

A diferencia del funcionamiento normal de las economías avanzadas, donde las políticas monetaria y fiscal se mantienen aisladas para permitir un manejo adecuado de las mismas, es muy probable que la política monetaria, en las economías emergentes y en desarrollo en situación de postguerra, deba estar muy coordinada con la política fiscal y que las dos deban seguir objetivos de crecimiento económico y empleo políticamente fijados, y sólo sea posible que se independicen eventualmente. Por lo tanto, puede ser posible que la política monetaria sea relativamente laxa en su objetivo de reducir la inflación con el fin de apoyar los objetivos de empleo y crecimiento, y que su programa de reducción de la inflación sea progresivo y se haya acordado que sea realizado en un período creíble de tiempo.³⁵

Es claro que la ya anotada revisión de 29 países en postguerra, realizada por

³⁴Por ejemplo, Italia aparentemente utilizó la ayuda del plan Marshall de una forma semejante (PNUD, 2008, p. 129).

³⁵Ver Del Castillo (2008, p. 281).

el PNUD, muestra que todos ellos obtuvieron tasas anuales de inflación de 10 % o menos cinco años después de la guerra y que los altos niveles de inflación en los años iniciales están totalmente explicados por los niveles relativamente elevados de crecimiento económico de los estados, lo cual sugiere que el incremento en la demanda agregada suele ser superior al incremento en la estructura de la oferta agregada. Con todo y esto, incluso para los países con altos niveles de inflación, ésta se redujo drásticamente durante cada año de postguerra. Por lo tanto, durante los primeros años de postguerra parece apropiado facilitar las condiciones de oferta desde el lado regulatorio y fiscal mientras que al mismo tiempo se adopta una postura inflacionaria relativamente flexible (PNUD, 2008, p. 113, figura 4.4).

8. Políticas sectoriales, regionales, comerciales y de crecimiento

La mayor parte de los aspectos de las políticas fiscal y monetaria que se han discutido hasta ahora son más relevantes para un contexto de postguerra que para un contexto de violencia criminal. Pero las políticas de crecimiento -políticas relacionadas con la reconstrucción de activos, las elecciones de infraestructura, la diversificación económica, educación, salud, participación del sector privado, el fortalecimiento de la clase media con el fin de que sus miembros mantengan el capital financiero y humano invertido en el país, la reducción de la pobreza, el crecimiento y la distribución razonablemente equitativos del ingreso y los activos, la construcción de capacidad institucional, la (re) integración en la economía global y el manejo de las políticas rurales y urbanas- son preocupaciones que aquejan tanto a las sociedades de postguerra como a las afectadas por actividades criminales.

La política de población no suele ser muy analizada por los economistas en el contexto del crecimiento. Si el objetivo de política es, por ejemplo, generar un crecimiento promedio del Producto Interno Bruto per cápita real del 2 % anual, entonces un crecimiento poblacional de 0, dos o 4 % implicará diferentes demandas sobre las necesidades económicas domésticas, especialmente las relacionadas con infraestructura de educación y salud, y también sobre la ayuda internacional. La población que no se encuentra en edad de trabajar no puede contribuir notoriamente a que el crecimiento económico genere los recursos necesarios. Esto puede describirse como un problema invertido de retiro -en lugar de tener muy pocas personas en la edad de trabajar con el fin de financiar las necesidades de retiro de la generación de padres, como suele ser el caso de muchos países desarrollados actualmente, el número de personas en edad de trabajar es demasiado bajo como para preparar adecuadamente a sus hijos con el fin de que puedan llevar vidas económicamente productivas. Se requiere que la pirámide poblacional esté balanceada en ambos extremos.

En este contexto, la política de salud conlleva enormes implicaciones macroeconómicas. La crisis del VIH/SIDA en el sur de África implica el despilfarro de recursos que se invierten en niños que mueren como adultos jóvenes sin que ni siquiera hayan sido capaces de contribuir económicamente a sus sociedades. De forma semejante, las víctimas de la guerra y el crimen frecuentemente se con-

vierten en obligaciones económicas netas para sus sociedades. En fríos términos económicos, la sociedad puede considerarse como un gigantesco sistema de seguros en el cual el crecimiento económico per cápita refleja el hecho de que la contribución de los activos es mayor al costo de las fatalidades. De forma alternativa, uno podría considerar a la sociedad como un sistema físico, digamos de cableado eléctrico, en el cual la producción extraída del sistema no puede ser mantenida por la capacidad productiva del sistema. Consecuentemente, el flujo de recursos al sistema se va debilitando y va resultando en menores estándares promedio de vida. Si una sociedad traslada el balance de activos a obligaciones, a través del crimen y la violencia, o reduce la habilidad del sistema para obtener recursos, resulta necesario inclinar el balance. En términos más simples, los discapacitados y los enfermos son menos productivos de lo que podrían ser. Por lo tanto, es importante contar con servicios de salud que enfatizen en prevención, restauración y rehabilitación. En países en desarrollo, la inversión preventiva en infraestructura de vivienda, mosquiteros, acueductos y alcantarillado tiene el mayor impacto beneficioso en reducciones de mortalidad y morbilidad.

Aparte de la reconstrucción del capital y el establecimiento de las condiciones políticas y económicas apropiadas, la repatriación del capital financiero físico y humano es crucial. En el mejor de los casos, los activos están intactos y sólo se requiere que retornen. En un contexto en el cual se han restaurado los aspectos políticos y económicos, deben existir nuevas oportunidades de negocios para los miembros de la diáspora. No obstante, estas circunstancias por sí solas no garantizan el regreso de las personas a su lugar de origen. Éstas medidas deben ser combinadas con un incremento en la confianza en el manejo económico -incluyendo el control de la inflación -, mejores oportunidades educativas para los niños, atención en salud para las familias y seguridad personal. Por ejemplo, luego del final de la guerra en Uganda, muchos ugandeses de origen asiático retornaron exitosamente.

La administración de los recursos naturales ha sido ampliamente discutida en el contexto africano (especialmente en lo relacionado con la riqueza mineral) pero esto también es relevante para países como Colombia y Afganistán (cultivos de opio y coca o simplemente en relación al manejo de los recursos agrícolas) y para las economías isleñas (turismo). En términos de los aspectos contractuales y administrativos de los recursos y la división de las utilidades resulta importante establecer un balance entre la generación inmediata de recursos y las necesidades de recursos a largo plazo.³⁶ En una parte del espectro

³⁶Tal y como existe actualmente en el campo de la ciencia política una discusión incipiente relacionada con la capacidad de recepción de utilidades de los estados fallidos, es posible que sea necesario que los economistas empiecen a considerar la idea de recepción de utilidades por parte de sociedades en conflicto y afectadas por el crimen -en esencia los procesos de bancarrota y de restitución económica. Situaciones como éstas se llevaron a cabo en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial, en los Balcanes a finales de los noventas y comienzos del siglo XXI, y por supuesto, en Irak luego del año 2003, pero como un todo, no se ha contado con un programa de acción explícito, deliberado y rutinario. Las sensibilidades políticas y las críticas por neocolonialismo dificultan este proceso. En el frente político, el emergente proyecto Responsabilidad de Proteger (R2P, por su sigla en inglés) es la esencia misma de esta preocupación. De forma semejante, Paul Collier en su best-seller de 2008, "El Club de la Miseria", es explícito al analizar varias formas de intervención abierta en aspectos

de negociación se ubican los gobiernos ávidos de recursos que otorgan licencias o concesiones a la extracción minera, la explotación maderera, los derechos de pesca en aguas territoriales, y los permisos para la construcción y administración de hoteles e instalaciones turísticas. Dado el hecho de que cualquier amenaza efectuada por el gobierno contra cualquier compañía particular en relación a su ingreso a los negocios puede llevar a prolongadas demoras en la negociación de los contratos, la presión inmediata de incrementar las utilidades puede llevar a los gobiernos a aceptar rebajas en los impuestos futuros a cambio de impuestos actuales altos. En el otro lado del espectro se encuentran las firmas privadas. La guerra puede permitir que las compañías cuenten con términos de negociación extra favorables -después de todo estas firmas generan recursos muy necesarios para financiar la guerra- y luego de la guerra estos términos pueden caer y con ellos la valoración de mercado de estas firmas en el exterior, lo cual puede llevar a que se nieguen a invertir.³⁷ El riesgo político que estas compañías enfrentan, y que va más allá de un estado postguerra, también resultará probablemente en que acepten negociar impuestos bajos en el futuro. Ambas partes realizan descuentos con respecto al futuro. Esta situación habla en favor de una ayuda presupuestal con objetivos, que tenga capacidad de compensar una estructura tributaria relativamente baja en recaudos en el presente con el fin de contar en el futuro con estructura tributaria similar. Esencialmente, el apoyo presupuestal es una técnica que permite suavizar un problema de picos y cargas presupuestales.

En términos distributivos, muchos estados en guerra o postguerra enfrentan graves problemas de federalismo fiscal, especialmente en lo relacionado con la distribución regional de rentas o impuestos relacionados con recursos naturales. Por ejemplo, en Indonesia, regiones ricas en recursos naturales como Aceh, Papua, Riau y Kalimantan Oriental generaron desafíos separatistas al gobierno central, en parte debido a la apropiación de las regalías por parte de la región de Java, relativamente pobre en recursos pero políticamente poderosa, lo cual puede considerarse una modalidad de colonialismo interno. Tadjoeidin y Chowdhury habla de “aspiraciones a la desigualdad” y “la ira de los potencialmente ricos... una respuesta de primera mano de la experiencia de las personas al ver reducido su bienestar comunitario a niveles iguales, o incluso menores, al promedio nacional, incluso a pesar de que estas regiones eran ricas en recursos naturales” (2009, pp. 41-42). Problemas similares siguen afectando

humanitarios, y en últimas, económicos. En relación a R2P, ver ICISS (2001). Un grupo de países ha declarado estar formalmente de acuerdo con una norma internacional emergente que requeriría la intervención en los asuntos soberanos de otros estados, bajo motivaciones humanitarias, en el caso de que dichos estados fallaran en proteger a su población de riesgos graves. Las organizaciones no gubernamentales interesadas suelen citar una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) para tales efectos (A/60/L.1 del 15 septiembre de 2005 y A/60/L.1 del 20 de septiembre 2005, parágrafos 138 y 139). Al leer el texto, sin embargo, resulta obvio que la AGNU no ha acordado nada que no se encuentre ya en los estatutos de las Naciones Unidas. No obstante, varias organizaciones no gubernamentales y algunos gobiernos que apoyan la idea siguen teniendo éxito en traer el tema de discusión dentro de la estructura política de las Naciones Unidas.

³⁷Della Vigna y La Ferrara (2007) discuten el análisis de la valoración de precios de acciones con el fin de detectar potenciales situaciones de tráfico de armas.

al delta del Níger. En contraste, la guerra civil terminó una vez pudo lograrse un acuerdo de repartición de las regalías entre Khartoum y el sur de Sudán, aunque otra guerra comenzó en Darfur, Sudán occidental.

Las dicotomías tipo centro-periferia, urbano-rural, industrial-agrícola, economía de servicios vs. economía de recursos naturales, y otros tipos de dicotomías económicas, políticas y culturales, pueden constituir importantes aspectos de la violencia. La guerra destruye, o al menos interrumpe, las comunicaciones y las redes de transporte. Con el fin de reintegrar las economías rurales a los mercados locales, nacionales, regionales y globales, es necesario reconectarlas, a menudo literalmente. El éxito o fracaso en hacerlo conlleva implicaciones sobre la seguridad alimentaria (PNUD, 2008, pp. 22-23) y lleva al surgimiento del espectro de la volatilidad de precios –y volatilidad de las políticas– en los mercados urbanos. En relación a esto, los cuellos de botella de construcción de infraestructura en términos de trabajo calificado (operarios, administradores y planeadores), insumos materiales, adquisición de tierras y financiación de los proyectos pueden consumir la totalidad de un auge de reconstrucción. Por ejemplo, resulta de poca utilidad construir autopistas hacia puertos que no funcionan o reconstruir puertos que no cuentan con autopistas. El Banco de Desarrollo de África (2008) reporta que las medidas de importación de vehículos automotores, combinada con errores en la adquisición de tierras para construir vías, llevaron a que en Angola y Sierra Leona se presentarán aglomeraciones de tráfico particularmente complejas. Dado que un gran número de personas reside en áreas rurales, conectar de nuevo los centros de producción y los mercados también contribuirá al crecimiento en el consumo, y no sólo a un crecimiento en el Producto Interno Bruto producido por los sectores urbanos. Ciertamente, no se cuenta con evidencia que afirme que las políticas incluyentes afecten el crecimiento (PNUD, 2008, p. 115).

Resulta extraño que más allá de alguna discusión sobre la política de tasa de cambio, tanto los reportes del BDAf como los del PNUD tengan poco que decir sobre la política comercial global, la cual en muchas ocasiones está sesgada en contra de los países en desarrollo. En comparación a niveles oficiales de asistencia al desarrollo de cerca de US\$100 billones en el 2006,³⁸ los niveles de remesas globales de trabajadores de US\$300 billones en el 2006³⁹ e inversión extranjera directa por más de US\$1 trillón son muy elevados.⁴⁰ La apertura de los mercados globales podría generar quizás un mayor impacto.⁴¹ No

³⁸Para los 22 miembros del CAD-OCDE (miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo). Ver <http://www.oecd.org/dataoecd/21/10/40108245.pdf> (Consultado el 9 de octubre de 2009).

³⁹PNUD (2008, p. 86).

⁴⁰Ver <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=5037&lang=1> (Consultado el 9 de octubre de 2009).

⁴¹Los valores en dólares de las políticas comerciales distorsionantes son extremadamente complejos para contabilizar. Para el período 1998-2002, se estimaba que el valor de los subsidios que distorsionaban el comercio, sólo para una muestra de 22 países desarrollados, representaba un 1.5% de su Producto Interno Bruto (OMC, 2006, p. 113, Tabla 7). En el año 2004, para los países de la OCDE, las “Estimaciones de Apoyo al Productor” agrícola (EAP) ascendían a US\$280 billones (p. 123) y las estimaciones para el nivel promedio de subsidios agrícolas de los Estados Unidos entre 1995 y 2001 oscilaban entre US\$14 y US\$66 billones

obstante, los flujos de ayuda internacional constituyen cantidades sustanciales en términos de porcentajes del Ingreso Interno Bruto (entre 10 y 15 %) o en términos del déficit presupuestal de los gobiernos afectados (frecuentemente del orden del 50 % o más). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la ayuda internacional, antes, durante y después de la guerra refleja –tal y como la intervención militar– los intereses de terceras partes. Como tales, ciertamente han sido caprichosos, riesgosos y de corto plazo, en el pasado, desde el punto de vista de los estados receptores, y sólo recientemente la comunidad académica ha argumentado que la ayuda debería ser no política, predecible y de relativa larga duración, del orden de 10 años después del conflicto.

9. Condiciones Estructurales

Las páginas anteriores sugieren que los aspectos económicos de la violencia no pueden mirarse aisladamente de los aspectos macroeconómicos. Y sólo recientemente se ha aceptado que la violencia no puede mirarse sin tener en cuenta los aspectos económicos convencionalmente entendidos. Se debe reconocer la importancia de los apoyos políticos y de las instituciones, así como la importancia que tienen su constitución y reconstitución. Ellos contribuyen a las condiciones estructurales requeridas para que los países se alejen de la violencia y permanezcan en situaciones de paz. En términos de la ecuación estándar de contabilidad del ingreso nacional, $Y = C + I + G + (X - M)$, cada uno de los componentes agregados depende en formas muy complejas de las políticas microeconómicas, regionales, sectoriales y de otro tipo.

Murshed (2009) discute la forma en la cual la ruptura de un contrato social que apuntala cualquier forma de organización social puede llevar a un conflicto violento que impone un nuevo contrato.⁴² La amenaza de la disolución potencial del contrato social puede ser utilizada como mecanismo de negociación por los ricos o los pobres, con el costo potencial de rebelión o represión y el riesgo del fracaso (Tadjoeddin y Chowdhuri, 2009). Adicionalmente, pueden existir incentivos para que los empresarios políticos o criminales capturen, ya sea el premio de la soberanía (la bendición y bienvenida al club de estados por parte de otros estados)⁴³ o ingresos significativos de estados indefensos y/o oficiales

(p. 28, Tabla 11). Los subsidios agrícolas de los 15 países de la Unión Europea ascienden a decenas de billones de euros (p. 131, Tabla 12). Si todos estos elementos fuesen eliminados, los beneficios no sólo serían para los países en desarrollo, pero una buena parte de ellos iría a los países en desarrollo en situación de postguerra.

⁴² "... es poco probable que el conflicto violento se adueñe de un país que cuenta con un conjunto de reglas socialmente aceptadas, tanto formales como informales, que gobiernen la asignación de recursos, incluyendo la renta de dichos recursos, y la negociación pacífica de los conflictos. Un contrato social viable puede ser suficiente para reprimir, si no eliminar, comportamientos oportunistas como el robo a gran escala de las regalías, y la expresión violenta del deseo de justicia. La guerra civil es un reflejo del rompimiento o la degeneración de un contrato que gobierna las interacciones entre varias partes. Hirshleifer llama nuestra atención sobre el hecho de que al interior de la sociedad, los contratos sociales pueden ser verticales en el sentido de Thomas Hobbes, o pueden ser horizontales si han sido elaborados por el consentimiento popular, como lo sugiere John Locke. Los primeros pueden ser descritos como dictatoriales y los últimos como democráticos" (Murshed, 2009, p. 35).

⁴³Brauer y Haywood (2010).

corruptos. Collier (2007) afirmaba que las elecciones democráticas no son suficientes: en su lugar, para que un contrato social funcione se requieren continuos pesos y contrapesos. Parte de los pesos y contrapesos en un sistema social tiene que ver con la transparencia y rendición de cuentas de los recaudos y gastos del sector público, con la auditoría, con procesos públicos de contratación competitivos, con un Banco Central independiente y con la descentralización y la toma de decisiones.

Otro componente de las condiciones estructurales tiene que ver con instituciones y mecanismos competentes e incorruptos de entrega de servicios, es decir, con la conexión existente entre la macro planeación y la micro entrega. Esta no sólo requiere de construcción de capacidades sino de diseños institucionales que ofrezcan incentivos económicos apropiados. Por ejemplo, separar la planeación de políticas a nivel de ministerios de las decisiones de asignación de recursos, y las decisiones de asignación de recursos de la entrega contractual de servicios por medio de agentes privados, puede ser útil. En este caso, la planeación de las políticas no se confundiría con el hecho de ser rehén de la etapa de entrega de servicios. Esto puede crear motivaciones para la planeación adecuada. A su vez, la entrega de servicios a los usuarios finales, contratada con agentes privados en procesos competitivos, reduce la posibilidad de corrupción.⁴⁴ La separación de funciones y poderes ayudaría a volver transparente el criterio de los ministerios públicos en relación a la asignación de fondos, ofrecería confianza a los donantes internacionales y podría llevar a innovaciones tecnológicas semejantes a la red de teléfonos celulares que superó la necesidad de contar con redes de teléfonos fijos. Es importante reconocer que el solo sentido de los conceptos tradicionales de “contexto macroeconómico estable” no es suficiente. La macroeconomía y la microeconomía pueden separarse académicamente pero en la práctica debe contarse con un manejo integral que involucre tanto la formulación de políticas como el trabajo cotidiano de los ministerios, oficinas y agencias del gobierno.

Una tercera condición estructural se encuentra bastante fuera del alcance de los estados afectados por la violencia. Esta condición hace referencia al conflicto violento en países vecinos o al comportamiento amenazante de estados vecinos. Los gastos militares pueden considerarse “males públicos” si constituyen el comienzo de una carrera armamentista. Siguiendo esto, las reducciones mutuas de gasto militar pueden ser monitoreadas y supervisadas por organizaciones regionales. La guerra o la amenaza de guerra y la consecuente interrupción o cierre de rutas comerciales tienen efectos adversos entre países vecinos al romper los flujos comerciales (por ejemplo, Etiopía y Eritrea, Gaza/Banco Occidental e Israel, Colombia y Venezuela). Es posible que sea requerida una acción colectiva creíble con el fin de castigar a los estados guerreristas. La guerra interna (por

⁴⁴ “Una autoridad independiente de servicios (AIS) recibiría recursos del gobierno y de los donantes y los asignaría a los proveedores de servicios de acuerdo a contratos. Sus funciones principales serían negociar y supervisar estos contratos, y medir el desempeño comparado de las diferentes organizaciones. Dado que no sería parte del servicio civil, tendría la libertad de reclutar candidatos, pagar salarios apropiados y ajustar estos salarios al desempeño. Aunque ésta AIS sería una institución pública y sus recursos serían reportados en el presupuesto público, su junta coordinadora podría incluir representantes del gobierno, los donantes y la sociedad civil local” (BD Af, 2008, p. 55).

ejemplo, la violencia ocurrida en las elecciones del 2007 en Kenia) también puede afectar la seguridad de las rutas comerciales (por ejemplo, el acceso de Uganda a los puertos de Kenia sobre el Océano Índico). Una opción es la firma de cláusulas de penalización (¿quizás mediante bonos depositados en una institución independiente?) que hubiesen obligado a Kenia a compensar a Uganda.

Debido a que contar con países vecinos ricos, democráticos y pacíficos genera efectos de cohorte, y dado que la guerra genera efectos de externalidades negativas; una implicación para las políticas es que la ayuda no debe entregarse sólo a los países afectados por la violencia sino también a sus vecinos. De forma similar, la integración regional –la creación de lazos económicos entre estados y al interior de los mismos– dificultará en cierto modo la generación de inestabilidad en territorios vecinos; la ayuda internacional puede apoyar la reducción de la pobreza, incrementar la producción y enviar señales de que vale la pena repatriar capitales; la ayuda internacional, bajo la modalidad de apoyo presupuestal, es flexible pero inestable (con el fin de prevenir esto, se deben negociar topes específicos al uso de recursos de ayuda en gasto militar). En contraste, la ayuda internacional, bajo la modalidad de proyectos de ayuda, es menos flexible y frecuentemente requiere de mecanismos institucionales independientes para su implementación. Así mismo, incrementa el costo de la administración por parte de los ministerios y puede desviar el uso del muy requerido capital humano. Dado que se requiere el desarrollo de capacidad de absorción, es mejor desarrollar un plan de ayuda de largo plazo –un período de 10 años es la recomendación más frecuente que se puede encontrar en la literatura– en lugar de amontonar la ayuda en un periodo de postguerra a uno o dos años. La asistencia también puede ser estructurada en un sistema de dos niveles: una base inicial de primera necesidad y una base posterior de desempeño, la cual recibe un componente porcentual mayor, desarrolladas en un período de 10 años. La ayuda debería estar ligada a un acuerdo político entre facciones rivales, de forma tal que no sea utilizada para reiniciar el conflicto. Es importante coordinar la ayuda, de hecho es tan importante como la amenaza de retenerla. No obstante, gran parte de estas opciones requieren el comportamiento conjunto de las agencias públicas y privadas de asistencia humanitaria. Sería de gran ayuda contar regularmente con reuniones de donantes en las cuales se discutan acciones coordinadas de planeación de políticas y presupuestos para cada uno de los estados afectados.⁴⁵

Si bien los efectos entre fronteras se han reconocido claramente en la literatura, no existe mucha investigación disponible sobre los efectos intergeneracionales. Muchas situaciones de guerra y violencia criminal en países en desarrollo tienen décadas de duración. Si a los niños les niega la salud y la educación, o son obligados a participar en el caos como soldados, las políticas de ayuda deberían concentrarse menos en la asistencia al trauma y más en “una creciente inversión

⁴⁵En relación a planeación apropiada de políticas y presupuesto, ver, por ejemplo, el *Public Expenditure Management Handbook* del Banco Mundial, en <http://siteresources.worldbank.org/INTPEAM/resources/pem98.pdf> (Consultado el 25 de agosto de 2009).

en programas que promuevan la educación secundaria, el desarrollo empresarial y la educación de adultos” (BD Af, 2008, p. 37), es decir, deberían reconocer que los efectos adversos de la violencia pueden afectar múltiples generaciones. Esto tiene que ver con otra condición estructural, la política de ayuda internacional, discutida previamente.

10. Conclusiones

En este ensayo hemos revisado algunos aspectos macroeconómicos de la violencia. Para nosotros, el enfoque posterior a la Guerra Fría, basado en eventos de gran escala y violencia colectiva, ocurridos en África central y occidental en los 1990s y, en cierto grado en la región de Asia del Pacífico, ya no es suficiente. Ahora se considera que la violencia es un aspecto mucho mayor, interrelacionado y complejo, que la guerra o la guerra civil y la importancia económica de todos los aspectos de violencia ha empezado a ser reconocida. Todas las modalidades de violencia tienen consecuencias macroeconómicas, y muchas de ellas cuentan con causas macroeconómicas que contribuyen a su ocurrencia. Las situaciones de guerra se ven precedidas, influidas, continuadas y ensombrecidas por la continuada violencia política, doméstica y criminal. Las economías de guerra no necesariamente terminan con el cese formal de hostilidades.

En este ensayo discutimos la violencia, midiendo su costo (el beneficio potencial de la paz), sus causas económicas y consecuencias violentas, los problemas relacionados con la recuperación de la violencia/postguerra y la reconstrucción económica en términos de políticas fiscales, monetarias, cambiarias, de crecimiento económico, regionales, comerciales, distributivas y de otro tipo, y también consideramos algunas condiciones políticas, económicas y culturales estructurales requeridas para una paz postguerra estable.

Mucho se ha aprendido del estudio aislado de la macroeconomía de la reconstrucción postguerra. Pero para que el diseño e implementación de políticas redunden en una paz estable se requiere, en últimas, un enfoque sistémico: un enfoque que reconozca, primero, que la violencia es penetrante y va más allá de la relacionada con guerras y, segundo, que reconozca lo que la macroeconomía está en capacidad de hacer y aquello de lo que no es capaz; un enfoque que localice el pensamiento macroeconómico en su justo lugar, entre un conjunto de políticas que requieren complementaridad, coordinación y ejecución ordenada, mientras que a su vez ofrecen flexibilidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes.

Referencias

- Anderton, C.H., J.R. Carter (2009). *Principles of Conflict Economics: A Primer for Social Scientists*. Nueva York: Cambridge University Press.
- [BD Af] Banco para el Desarrollo de África (2008). *Africa Development Report 2008/2009: Conflict Resolution, Peace, and Reconstruction in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

- [BID] Banco Interamericano de Desarrollo (2006). "Preventing Violence." Technical Note, No. 5. Washington, D.C.
- Barua, A. (2007). "Essays on Behavioral Economics." Tesis de M.Phil. Mumbai: Indira Gandhi Institute of Development Research.
- Boulding, K. (1945). *The Economics of Peace*. Nueva York: Prentice-Hall.
- Bozzoli, C., T. Brück, S. Sottas. (2010). "A Survey of the Global Economic Costs of Conflict." *Defence and Peace Economics*. 21(2):165-176.
- Brauer, J. (2009). *War and Nature: The Environmental Consequences of War*. Lanham, MD: Alta Mira Press.
- Brauer, J., R. Haywood (2010). "Non-state Sovereign Entrepreneurs and Non-territorial Sovereign Organizations." UNU-WIDER Working Paper No. 2010/09. Helsinki: UNU-WIDER.
- Brauer, J., J. Tepper Marlin (2009). "Nonkilling Economics: Calculating the Size of a Peace Gross World Product," pp. 125-148 en Joám Evans Pim, (ed.), *Toward a Nonkilling Paradigm*. Honolulu, HI: Center for Global Nonkilling.
- Brück, T. (2000). "The Economics of Civil War in Mozambique," pp. 191-215 en J. Brauer y K. Hartley, (eds.) *The Economics of Regional Security: Nato, the Mediterranean and Southern Africa*. Amsterdam: Harwood.
- Chaudhary, T., A. Suhrke (2008). "Postwar Violence." Mimeo. Ginebra: Encuesta sobre Armas Cortas.
- Collier, P. (1999). "On the Economic Consequences of Civil War." *Oxford Economic Papers* 51:168-183.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion*. Nueva York: Oxford University Press.
- Collier, P. (2008). *El Club de la Miseria*. Turner. Madrid.
- Collier, P. (2009). *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*. Nueva York: Harper Collins.
- Collier, P., J. Gunning. 1994. "War, Peace and Private Portfolios," pp. 9-20 en J.P. Azam, et al. *Some Economic Consequences of the Transition from Civil War to Peace*. Washington, DC: World Bank Research Working Paper 1392.
- Cooper, N. (2006). "Peaceful Warriors and Warring Peacemakers." *The Economics of Peace and Security Journal* 1(1):20- 24.
- [DG] Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo (2008). *Global Burden of Armed Violence*. Ginebra: Secretariado de la Declaración de Ginebra.
- Del Castillo, G. (2008). *Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction*. Oxford: Oxford University Press. [Apartes disponibles en Google Scholar]

- DellaVigna, S., E. La Ferrara (2007). "Detecting Illegal Arms Trade." National Bureau of Economic Research. NBER Working Paper Series No.13355. Cambridge, MA: NBER.
- [DIW] Bozzoli, C., T. Brück, T. Drautzburg, S. Sottas (2008). "Economic Costs of Mass Violent Conflict: Final Report for the Small Arms Survey", Ginebra, Suiza. DIW Berlin: Politikberatung Kompakt N° 42. Berlin: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).
- Duffield, M. (2001). *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books.
- Dunne, J.P. (2003). "Armed Conflicts, Decent Work and Other Socio-economic Issues in Africa," capítulo 2 en E. Date-Bah, (ed.) *Jobs After War*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Dunne, J.P. (2006). "After the Slaughter: Reconstructing Mozambique and Rwanda." *The Economics of Peace and Security Journal*. 1 (2): 39–46.
- Dunne, J.P., G. Mhone (2003). "Africa's Crises: Recent Analysis of Armed Conflicts and Natural Disasters in Africa." In Focus Programme on Crisis Response and Reconstruction. Working Paper No. 5. Recovery and Reconstruction Department. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.
- Fast, L., E. Rowley (2008). "Mortality and Victimization of Aid Workers." Documento no publicado preparado para el Global Burden of Armed Violence report (see GD, 2008). Ginebra, Suiza.
- [FMI] Fondo Monetario Internacional (2010). *World Economic Outlook*. Abril. Washington, D.C.: FMI.
- Harris, G., (ed) (1999). *Recovery from Armed Conflict in Developing Countries: An Economic and Political Analysis*. London: Routledge.
- Hazlitt, H. (1979). *Economics in One Lesson*. Westport, CT: Arlington House.
- Hirshleifer, J. (1995). "Anarchy and its Breakdown." *Journal of Political Economy* 103(1):26–52.
- [ICISS] International Commission on Intervention and State Sovereignty (2001). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa, Canada: International Development Research Centre. <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf> [ingreso el 6 de octubre de 2009].
- Kaldor, M (2001). *New and Old Wars*. London: Polity Press.
- Kjar, S.A., W.L. Anderson. 2010. "War and the Austrian School: Applying the Economics of the Founders." *The Economics of Peace and Security Journal* 5(1):5–10.
- Londoño, J.L., R. Guerrero (1999). *Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos*. Washington, D.C.: BID.
- Markowski, S., S. Koorey, P. Hall, y J. Brauer (2009). "Multi-channel Supply-Chain for Illicit Small Arms." *Defence and Peace Economics* 20(3):171–191.

- Markowski, S., S. Koorey, P. Hall, y J. Brauer (2008). “Channels of Small-Arms Proliferation: Policy Implications for Asia-Pacific.” *The Economics of Peace and Security Journal* 3(1):79-85.
- Murshed, S.M (2009). “Conflict as the Absence of Contract.” *The Economics of Peace and Security Journal* 4(1):32-38.
- [OIT] Organización Internacional del Trabajo. 1995. “Reliance and Potential of Employment-Intensive Work Programmes in the Reintegration of Demobilized Combatants.” Development Policies Branch. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- [OMC] Organización Mundial del Comercio (2006). *World Trade Report 2006*. Ginebra: OMC.
- [OMS] Organización Mundial de la Salud (2002). *World Report on Violence and Health*. Ginebra: OMS.
- [OMS] Organización Mundial de la Salud (2008). *Preventing Violence and Reducing its Impact: How Development Agencies can Help*. Ginebra: OMS.
- Oxfam-GB (2007). “Africa’s Missing Billions: International Arms Flows and the Costs of Conflict.” Briefing Paper, No. 107. Oxford, Reino Unido: Oxfam-GB.
- [PNUD] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?* San Salvador, El Salvador: PNUD.
- [PNUD] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). *El costo económico de la violencia en Guatemala*. Guatemala City, Guatemala: PNUD.
- [PNUD] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Post-Conflict Economic Recovery: Enabling Local Ingenuity*. PNUD Bureau for Crisis Prevention and Recovery. Nueva York: PNUD.
- [PNUD/OIT] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Organización Internacional del Trabajo (2008). *UN-Wide System Policy Paper for Employment Creation, Income Generation and Reintegration in Post-Conflict Settings*. Nueva York: PNUD y OIT.
- Restrepo, J., B. Ferguson, J.M. Zúñiga, y A. Villamarín (2008). “Estimating Lost Product Due to Violent Deaths in 2004.” Documento no publicado para la Encuesta sobre Armas Cortas. Ginebra/Bogotá: Encuesta sobre Armas Cortas/CERAC.
- Robbins, L. (1947). *The Economic Problem in Peace and War*. London: Macmillan.
- Saleyhan, I., K.S. Gleditsch (2006). “Refugees and the Spread of Civil War.” *International Organization* 60:335-366.
- Schelling, T. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. Nueva York: Norton.
- [SIPRI] Stockholm International Peace Research Institute (2008). *Yearbook 2008*. Oxford: Oxford University Press.

- Stewart, F. (1993). "War and Underdevelopment: Can Economic Analysis Help Reduce the Costs?" *Journal of International Development* 5(4):357–380.
- Stiglitz, S., A. Sen, y J.-P. Fitoussi (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Ver www.stiglitz-sen-fitoussi.fr [ingreso el 18 de septiembre de 2009].
- Tadjoeddin, M.Z. y A. Chowdhury (2009). "Socioeconomic Perspectives on Violent Conflict in Indonesia." *The Economics of Peace and Security Journal* 4(1):39–47.
- [UNODC] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (2007). *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*. Reporte No. 37820 (Marzo 2007). Reporte conjunto de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Crimen y Oficina del Banco Mundial para América Latina y el Caribe. Nueva York: UNODC.