



# 2

## Working Papers FIP

### Operando en medio del conflicto: construcción de paz y algunas mejores prácticas de empresas colombianas

**Alexandra Guáqueta**

Agosto de 2006

**Edición especial**



**International**

**Alert.**

# **Operando en medio del conflicto: construcción de paz y algunas mejores prácticas de empresas colombianas**

**Alexandra Guáqueta**

Agosto de 2006

**Serie Working Papers FIP – No. 2**

**Edición especial**



## Contenido

5	<b>Presentación</b>
6	<b>I. Introducción</b>
6	<b>II. El conflicto colombiano</b>
9	<b>III. El sector empresarial y la paz en Colombia</b>
10	Recuadro 1. Apoyo empresarial a las negociaciones de paz en la administración Pastrana
11	Factores que afectan las iniciativas de paz del sector privado
12	Costos e impactos del conflicto para las empresas
13	<b>IV. ISA y los Programas de Desarrollo y Paz (PDP)</b>
13	Ideas e incentivos detrás del compromiso de ISA
14	¿Cuál es el valor agregado del sector empresarial a las iniciativas sociales?
15	Recuadro 2. Prodepaz
15	Recuadro 3. Prodepaz y el Laboratorio de Paz
16	<b>V. Agendas de paz, agendas de negocios y donantes internacionales: CEA, PNUD y desarrollo rural</b>
16	Alianzas con donantes internacionales
17	Recuadro 4. Los retos en el terreno: San Antonio Sahagún y las fuerzas del mercado
17	<b>VI. Estrategias para conseguir la participación de las empresas en la asistencia a poblaciones vulnerables: el caso del programa Alianzas Red</b>
18	Las estrategias
19	Recuadro 5. Proyectos de la Zona Franca de Barranquilla
20	<b>VII. El programa Empresas por la Paz de Confecámaras</b>
21	<b>VIII. El sector privado y el proceso de DDR</b>
22	En busca del apoyo del sector empresarial
22	Reacciones y respuestas
23	Recuadro 6. Oportunidades de empleo para desmovilizados individuales
24	<b>IX. Comentarios finales</b>
24	¿Por qué se comprometen las empresas privadas con la construcción de paz?
24	Visiones sobre la construcción de paz
26	<b>Bibliografía</b>



## Presentación

En esta ocasión presentamos un número especial de nuestra serie Working Papers. Ha sido realizado en conjunto con International Alert, una respetada ONG inglesa de transformación de conflictos con la que tenemos varios proyectos en curso. El texto fue escrito originalmente en inglés por Alexandra Guáqueta en el 2005 para ser incluido como el capítulo de Colombia en el libro de International Alert *Local Business, Local Peace: the Peacebuilding Potential of the Domestic Private Sector* alcanzar audiencias expertas pero también a aquellos que no necesariamente estén familiarizados con Colombia\*. El capítulo se titula “Doing Business Amidst Conflict: Emerging Best Practices in Colombia”, y hoy lo presentamos en español dentro de nuestra nueva serie. Alexandra contó con la asistencia de varios de nuestros analistas, entre ellos Gerson Arias y Giovanni Mantilla.

Desde que el artículo fue elaborado, muchas cosas han pasado, entre ellas la avalancha de desmovilizaciones colectivas de los diferentes grupos de autodefensas. En algunos casos, los datos han sido actualizados con respecto a la versión en inglés. Siguiendo el protocolo de International Alert, la identidad de las personas entrevistadas ha sido protegida y las atribuciones no usan nombres personales.

Es en esencia un ejercicio de identificación y documentación de mejores prácticas de construcción de paz que han venido surgiendo entre empresarios colombianos. Consideramos que el tema es clave, pues la paz sostenible será sólo posible con el esfuerzo y la voluntad nacionales. Esperamos, además, que la difusión de las iniciativas positivas sirva para alentar a un número más amplio de líderes empresariales y compañías a involucrarse más activamente con la mitigación de los efectos negativos de la guerra, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la promoción de una cultura de respeto por el imperio de la ley, la pluralidad ideológica y el bienestar social.

---

\* El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el Ministerio Federal de Alemania para la Cooperación y el Desarrollo, la Agencia Alemana para la Cooperación Técnica (GTZ), y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos (Usaid) financiaron el libro de International Alert.

## I. Introducción<sup>1</sup>

Este artículo examina la participación del sector empresarial en la construcción de paz y la prevención de conflictos en Colombia. La segunda sección es una descripción analítica de las dimensiones políticas y económicas del conflicto así como del marco político en el que se inscriben las estrategias que ha usado el país para superarlo. En el caso de Colombia, hoy en día hay un consenso social claro sobre la necesidad de terminar el conflicto. Sin embargo, ha habido un intenso debate, determinado por posturas ideológicas, sobre la naturaleza del mismo y sobre cuál sería el conjunto de políticas públicas éticamente aceptables y con mayores probabilidades de éxito. Tales controversias, así como la dinámica del conflicto sobre el terreno, son parte del entorno en el que las empresas colombianas, algunas grandes y modernas, otras pequeñas y menos sofisticadas, operan y toman decisiones sobre si involucrarse o no en diversas iniciativas de construcción de paz.

En la tercera sección se discuten los desafíos que enfrentan las empresas y sus respuestas, las cuales van desde estrategias de supervivencia hasta el apoyo a proyectos puntuales de construcción de paz y a una solución negociada, es decir, un gran proceso de paz. La cuarta sección describe en detalle algunos casos. Devela en cada uno las motivaciones detrás de la participación del sector privado y la forma como las compañías colombianas entienden la construcción de paz. También se identifican los actores e incentivos que hacen posible esa participación, al igual que los aspectos prácticos para montar y administrar las iniciativas de paz. Aunque se requiere más información para saber si el empresariado colombiano está haciendo mucho o poco en este tema, es posible afirmar que con más frecuencia las compañías están apoyando y financiando proyectos de emprendimiento social que pueden clasificarse como “construcción de paz”. Asimismo, el sector empresarial colombiano tiene más conciencia que antes sobre las oportunidades para promover los derechos humanos, la transparencia y los valores democráticos. Una combinación de factores, como la difusión a nivel mundial de la responsabilidad social empresarial (RSE) y la marcada presencia de donantes internacionales, entre otros, pueden en parte explicar esa tendencia.

Los comentarios finales reflexionan sobre estos temas y presentan algunas lecciones preliminares sobre los obstáculos y oportunidades que existen para las empresas que se comprometen a “no hacer daño” y a apoyar la paz.

## II. El conflicto colombiano

A pesar de que por mucho tiempo hizo carrera la idea de que “el país” y la economía seguían rutas separadas, lo cierto es que las operaciones y transacciones de las empresas privadas nunca ocurrieron en el vacío. En el trasfondo siempre estuvo el conflicto armado. Esta sección es un repaso rápido a esa historia que corrió paralela al desarrollo de la industria y el comercio en el país. También le ofrece al lector que no está familiarizado con Colombia una introducción al conflicto y su contexto.

El conflicto armado empezó hace más de 40 años. A primera vista, se podría decir que el país carece de muchos de los ingredientes esenciales que han iniciado o prolongado conflictos en otros lugares del mundo, como África, los Balcanes, el Medio Oriente y Asia. Colombia no ha experimentado dictaduras largas y opresivas. Durante la mayor parte del siglo XX y hasta hoy, el país ha sido una democracia constitucional, con instituciones estables e independientes –la única excepción fue la corta dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla entre 1953 y 1957-. Por eso Colombia es identificada como un país occidental y se la considera, a pesar del conflicto, como un miembro respetable de la comunidad internacional. El país tampoco ha sufrido grandes rupturas culturales. Ninguna de sus regiones ha abogado seriamente por el separatismo, la religión no ha sido una fuente de tensión en la sociedad y las relaciones interétnicas han sido pacíficas. Por otro lado, aunque no es un país rico, la pobreza no ha sido extrema; de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas de 2005, Colombia ocupa el lugar 69 entre 177 países, con un PIB per cápita de alrededor de 2.020 dólares. Además, por un largo tiempo la economía ha sido relativamente estable y con un grado importante de industrialización. Igualmente, el conflicto tampoco puede atribuirse necesariamente a un mal vecindario. Es cierto que la Región Andina ha sido testigo de una débil gobernabilidad y de inestabilidad política, pero está lejos de ser un “vecindario peligroso”, como África Occidental o el Cáucaso<sup>2</sup>. Prueba de ello es que el país no ha estado involucrado en guerras locales desde la disputa fronteriza con Perú en 1932 –Suramérica es conocida como una de las regiones más pacíficas en el mundo en lo que tiene que ver con conflictos interestatales<sup>3</sup>–.

Lo que Colombia sí ha padecido es el narcotráfico. No hay duda de que la presencia de poderosas redes de tráfico y cultivos ilícitos ha contribuido a prolongar y escalar la guerra canalizando millones de dólares a los grupos armados ilegales en los últimos años. Aún así, las drogas ilegales por sí solas no explican de manera suficiente el conflicto<sup>4</sup>. No se puede

<sup>1</sup> Agradezco a Gerson Arias, Alexandra Castro y Giovanni Mantilla, investigadores de la Fundación Ideas para la Paz, quienes recolectaron información valiosa para la documentación de los casos. La investigación se apoyó en entrevistas realizadas por ellos y la autora en Bogotá, Córdoba, Huila y Antioquia durante el 2005. También agradezco a las empresas e instituciones que aceptaron ser entrevistadas, así como a International Alert por su apoyo financiero y sus comentarios. El contenido de este documento es responsabilidad de la autora y no representa la posición oficial de la Fundación Ideas para la Paz.

<sup>2</sup> Esto podría cambiar en el futuro. Funcionarios públicos que trabajan en el tema de seguridad en Colombia y Ecuador sospechan que Hugo Chávez, presidente populista de Venezuela, puede estar financiando grupos radicales de izquierda, incluyendo a las FARC en Colombia y al nuevo Ejército de Liberación Alfarista en Ecuador.

<sup>3</sup> Ver *Correlates of War* en <http://www.correlatesofwar.org> y Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace* (Princeton: Princeton University Press, 1994).

<sup>4</sup> Por ejemplo, Díaz y Sánchez sostienen que la producción de coca se debe a los efectos de la actividad armada ilegal y que, en contraste, los cultivos ilegales sólo pueden explicar una pequeña parte del conflicto armado en Colombia. Ana María Díaz y Fabio Sánchez, “A Geography of Illicit Crops (coca leaf) and Armed Conflict in Colombia”, *Working Paper 47* (Londres: Crisis States Programme, London School of Economics, 2004).

olvidar que las guerrillas marxistas locales surgieron antes del florecimiento de la industria ilegal y otros países con cultivos ilícitos, como Bolivia o Jamaica, no han sufrido conflictos armados sostenidos, al menos hasta ahora. Entonces, ¿qué originó el conflicto, qué lo ha sostenido, cómo ha cambiado y cuáles son sus principales características actuales<sup>5</sup>?

Un antecedente clave del conflicto es La Violencia, una violenta disputa por el poder en las décadas de los cuarenta y cincuenta, entre los miembros de los partidos Liberal y Conservador. La dictadura del general Rojas Pinilla (1953-1957), que surgió como una fórmula para aplacar la violencia, terminó cuando liberales y conservadores estuvieron dispuestos a coexistir pacíficamente. En 1957 los líderes de los partidos, pertenecientes a la élite de la sociedad, impulsaron el reestablecimiento de la democracia y firmaron un acuerdo para compartir el poder, el Frente Nacional, según el cual ambos partidos colaborarían durante la época de elecciones para ejercer la Presidencia por turnos durante los cuatro periodos siguientes. Sin embargo, la base política rural menos privilegiada se sintió excluida del arreglo, mientras que otros lo cuestionaron porque impedía *de facto* el acceso de las ideologías socialistas al poder. Para entonces, las expresiones de autoritarismo por parte del Estado también habían generado descontento, lo cual se sumó al creciente malestar socioeconómico por el desarrollo desigual y por la brecha que comenzaba a aparecer entre ricos y pobres. Con ese telón de fondo, en las décadas de los sesenta y setenta aparecieron, influenciadas por la dinámica de la Guerra Fría las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las dos principales guerrillas marxistas activas hoy en día, así como otros grupos insurgentes que se desmovilizaron a comienzos de los años noventa. En términos generales, desde entonces las guerrillas han buscado establecer un sistema político y económico de corte socialista que reivindique los intereses de los habitantes más desfavorecidos y se han apoyado en un discurso anticapitalista y antiestadounidense.

Hasta comienzos de los años ochenta la violencia permaneció relativamente contenida. A diferencia de otros conflictos de la Guerra Fría, ni los Estados Unidos ni la antigua Unión Soviética proporcionaron grandes cantidades de armas o recursos significativos a Colombia. Los grupos guerrilleros eran pequeños, sobrevivían del hurto y de las “contribuciones” de las comunidades locales, reclutaban en áreas rurales poco pobladas y a veces actuaban como figuras locales de autoridad en lugares en los que no había presencia estatal. Las confrontaciones con las Fuerzas Armadas eran poco frecuentes y usualmente se daban lejos de Bogotá. Sin embargo, con el paso del tiempo el conflicto evolucionó. En la década de los ochenta

hubo un crecimiento lento pero constante de los grupos armados ilegales, en especial de las FARC y el ELN, que encontraron los medios financieros para expandirse militarmente a través del secuestro, el robo de ganado y la extorsión a los grandes terratenientes. Durante la misma década surgieron en diferentes partes del país grupos paramilitares de derecha, como fuerzas contrainsurgentes independientes, promovidos por ganaderos, comerciantes de esmeraldas, empresarios del sector agrícola y grandes terratenientes cansados del acoso de la guerrilla y de la ausencia de protección por parte del Estado<sup>6</sup>. Desde entonces, un segmento del sector privado ha estado asociado con los paramilitares.

Durante el mismo periodo la industria ilegal de las drogas comenzó a jugar un papel importante en el escalamiento del conflicto. Las FARC, por ejemplo, tomaron la decisión estratégica de establecer un impuesto sobre el creciente cultivo de matas de coca y sobre la producción de cocaína, como medio para obtener dinero. Por otro lado, algunos grupos paramilitares, como el conocido Muerte a Secuestradores, estaban estrechamente vinculados a los narcotraficantes, que vieron en estos ejércitos privados una forma de proteger sus negocios y propiedades, ilegalmente adquiridas, de la posible extorsión de la guerrilla. Finalmente, fueron la presión del mercado mundial de las drogas, los intereses comerciales de los traficantes colombianos, el caos que reinaba en las áreas remotas del país a causa del conflicto y la creciente motivación de los grupos armados ilegales para financiar su lucha con el rentable negocio de la cocaína, los que llevaron al crecimiento de los cultivos ilegales. Colombia pasó de tener unas pocas hectáreas de matas de coca a tener aproximadamente 40.000 hectáreas en 1990 y 169.800 en 2001, convirtiéndose en el mayor productor del mundo<sup>7</sup>. Las drogas y la guerra terminaron nutriéndose mutuamente.

Durante la década de los noventa, las FARC, el ELN y los paramilitares tuvieron un crecimiento constante y expandieron sus áreas de influencia. Los métodos para obtener control sobre la población, las autoridades locales y los políticos en las zonas rurales se volvieron más severos y sanguinarios: se recurría rutinariamente a asesinatos selectivos, masacres, ataques terroristas y desplazamientos forzados. Además, cada grupo comenzó a competir fuertemente por las fuentes de recursos financieros, especialmente el cultivo y tráfico de coca. En 1996 los grupos armados ilegales iniciaron una escalada sin precedentes de las hostilidades. Ese año, las FARC demostraron su nuevo poder militar con una serie de ataques contra guarniciones de la Fuerza Pública, y en 1997 los grupos paramilitares, que estaban dispersos, se unieron en una

<sup>5</sup> Para una discusión sobre las dimensiones políticas y económicas del conflicto colombiano y sus elementos de “codicia y descontento”, ver Alexandra Guáqueta, “The Colombian Conflict: political and economic dimensions”, en Karen Ballentine y Jake Sherman (eds.), *The Political Economy of Armed Conflicts: beyond greed and grievance* (Londres: Lynne Rienner Publishers, 2003).

<sup>6</sup> Ver por ejemplo Camilo Echandía, *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia* (Bogotá: Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Observatorio de Violencia, 1999) y Mauricio Romero, *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003* (Bogotá: Iepri, Planeta, 2003).

<sup>7</sup> Las estimaciones sobre el tamaño de la industria de las drogas ilegales tienden a variar. Dos fuentes claves sobre los cultivos y la erradicación en Colombia son el *International Narcotics Control Strategy Report*, que hoy por hoy usa cifras de la CIA, y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

sola estructura de mando federada que llamaron las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Éstas buscaron extenderse rápidamente por el país y contrarrestar la creciente actividad de la guerrilla. Cifras oficiales indican que las FARC pasaron de tener un par de miles de combatientes a comienzos de los ochenta a alrededor de 15.000–18.000 a mediados de los noventa, el ELN alcanzó los 5.000 y los paramilitares reclutaron a por lo menos 15.000<sup>8</sup>. Mientras tanto, las fuerzas de seguridad colombianas también incrementaron su respuesta, mejorando sus capacidades militares y de aplicación de la ley con la asistencia de los Estados Unidos. En consecuencia, la magnitud y la severidad del conflicto comenzaron a sentirse de tal manera que algunos lo calificaron como una verdadera “crisis humanitaria”. El número de desplazados internos se triplicó hasta llegar a cerca de 280.000 personas por año, las masacres y los homicidios de civiles se incrementaron con la guerra sucia entre las partes en conflicto y los ataques terroristas en pueblos y ciudades se volvieron más frecuentes<sup>9</sup>. El desarrollo económico comenzó a estancarse, en parte por el conflicto, y por primera vez desde los años treinta el crecimiento fue negativo. El desempleo alcanzó el 20%, lo que hizo que la guerra y las actividades ilegales se volvieran medios atractivos de subsistencia. Fue la primera vez que el conflicto afectaba la economía nacional a tal escala. Según estimativos del Gobierno, la violencia y el conflicto le costaron al país aproximadamente 6 mil millones de dólares entre 2000 y 2005<sup>10</sup>.

A través de los años, las estrategias de los gobiernos colombianos para terminar el conflicto han combinado negociaciones de paz con disuasión militar y judicial e inversión social estratégica. Sin embargo, el balance entre estos factores siempre ha sido un tópico de profunda controversia. En 1998, la administración Pastrana (1998-2002) lanzó una nueva ronda de conversaciones con las FARC, el énfasis por lo tanto fueron las negociaciones de paz. Pero desafortunadamente, en 2002 las conversaciones fracasaron. Pastrana había ofrecido a las FARC la desmilitarización temporal de un área bastante grande para llevar a cabo los diálogos, pero en lugar de ello, el grupo guerrillero utilizó la zona para actividades de entrenamiento, descanso y almacenamiento, entre otras. Las audiencias nacionales e internacionales comenzaron a preguntarse si las FARC se habían convertido en una organización criminal “con ánimo de lucro”. El resultado fue una desilusión generalizada frente a la posibilidad de una solución política del conflicto y un mayor rechazo a la violencia y el crimen relacionados con éste. Ese clima político sirvió de base para que el presidente Álvaro Uribe (2002-2006) lanzara una guerra total contra las FARC y el ELN, así como contra los paramilitares. Todos los grupos fueron calificados como organizaciones terroristas.

Para este entonces otro aspecto clave de los intentos por alcanzar la paz había cambiado. Se incrementó la presencia, la cooperación y el escrutinio internacional. A diferencia de sus predecesores, Pastrana invitó a la comunidad internacional a apoyar política y económicamente su estrategia de paz – la primera vez que un presidente apelaba a organismos internacionales y otros países de esta forma-. Las Naciones Unidas y Europa respondieron a ese llamado aumentando la asistencia económica y humanitaria y la facilitación diplomática, mientras que los Estados Unidos decidieron dar su ayuda a través del Plan Colombia, un gran paquete de asistencia antidrogas y antiterrorista, con un fuerte componente militar. Uribe, por su parte, cultivó aún más la alianza con Estados Unidos para obtener su apoyo político y militar en la lucha contra los grupos armados ilegales.

¿Cuál es la situación actual? Especialmente tras la desmovilización de los paramilitares en el 2005, las FARC están tratando de reconquistar territorios, aunque han sufrido pérdidas importantes bajo el gobierno Uribe. El ELN está casi completamente vencido y considerando diálogos de paz así como una desmovilización completa. Si bien los problemas socioeconómicos siguen existiendo, los viejos reclamos de exclusión política ya no parecen ser válidos. Desde la década de los ochenta Colombia ha vivido un constante proceso de democratización, hay más pluralismo ideológico que antes, los partidos de izquierda participan activamente en la política, tanto en el ámbito nacional como en los niveles locales, y la sociedad civil ha adquirido un poder considerable. La popularidad de las guerrillas ha disminuido por su terrible historial en derechos humanos y por su participación en la industria de las drogas. Ejemplos de ello son las duras condenas de líderes sindicales, ONG y políticos de izquierda a las FARC por la bomba contra el club El Nogal en 2003, y a la ONG danesa Rebelión, por las donaciones que hizo a ese grupo guerrillero en 2004<sup>11</sup>.

Por otra parte, en los últimos años Colombia ha empezado a enfrentar los retos clásicos del posconflicto: los debates entre orden y justicia, la reinserción, la recuperación de territorios y la reconstrucción del tejido social. Ha habido una ola de deserciones sin precedentes de las filas de las FARC, el ELN y los grupos paramilitares. Entre agosto de 2002 y agosto de 2006, 10.052 combatientes se han desmovilizado individualmente ingresando al Programa de Reincorporación a la Vida Civil del Ministerio del Interior. Adicionalmente, otros 31.660 paramilitares se desmovilizaron de manera colectiva en 2005 y 2006 después de negociaciones con la administración Uribe. Aunque Colombia tiene alguna experiencia con la reinserción de excombatientes –a principios de los años noventa cinco grupos guerrilleros, que sumaban alrededor de 5.000 miembros, se reinsertaron después de unas negociaciones

<sup>8</sup> Las cifras sobre las FARC y el ELN fueron obtenidas en julio de 2002 en la Unidad de Justicia y Seguridad del Departamento Nacional de Planeación. Los datos sobre paramilitarismo son un estimado basado en artículos de prensa recientes.

<sup>9</sup> Ver “Las víctimas: una guerra injusta” en PNUD, *El conflicto: callejón con salida. Índice nacional de desarrollo humano, 2003* (Bogotá: PNUD, 2003).

<sup>10</sup> Mauricio Cárdenas, Ximena Cadena, Carlos Caballero, *Análisis del incremento en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia* (Bogotá: Fedesarrollo, 2005).

<sup>11</sup> “La CUT condena acto terrorista”, [www.cut.org.co](http://www.cut.org.co); “Uno no puede escoger entre terroristas buenos y malos, afirma Luis Eduardo Garzón”, *El Tiempo*, febrero 17, 2003; “La alianza de 125 organizaciones sociales y afines por una cooperación internacional para la paz rechaza la donación de 8.500 dólares a las FARC”, *El Tiempo*, noviembre 5, 2004.

de paz exitosas— el Gobierno ha tenido serias dificultades. Se ha demorado en organizar una estructura administrativa para atender a los desmovilizados y diseñar opciones de empleo sostenible, los desmovilizados y sus familias enfrentan graves problemas de seguridad, algunos ya han sido reclutados por organizaciones criminales, y la sociedad en su conjunto se ha mostrado reacia a acoger a los antiguos guerrilleros y paramilitares. Muchos han preferido asignar recursos a los desplazados internos, que según las cifras oficiales son más de dos millones de personas, a los pobres, o a las víctimas de la guerra.

Sobre todo, la desmovilización paramilitar se ha convertido en un tópico extremadamente problemático. Los paramilitares no eran un grupo insurgente que buscara reivindicar la justicia social, estuvieron involucrados en masacres espantosas y se acercaron a la industria de las drogas más que ningún otro grupo armado ilegal. Fuera de eso, su conducta durante el periodo de negociación y desmovilización ha generado fuertes suspicacias sobre su verdadera voluntad de entrar a la legalidad. Por ello muchos perciben que los términos bajo los cuales se les ha permitido desmovilizarse, establecidos en la Ley de Justicia y Paz de 2005, son demasiado indulgentes. Además, el que haya sido esta administración, vista como de tendencia de derecha, la que concretó el acuerdo, también ha despertado sospechas sobre la transparencia del acuerdo. Por otra parte, es posible que una ley más estricta no hubiera logrado convencer a los paramilitares de retirarse del conflicto. Aunque Colombia ha tratado de establecer un balance entre los temas de justicia y orden, el hecho es que el poder y la influencia paramilitares no han desaparecido con su desmovilización formal. Muchos líderes están conectados con políticos y empresarios locales en áreas rurales y algunos excombatientes se han transformado en redes de corte mafioso.

En general, la Política de Seguridad Democrática ha traído más seguridad a varias regiones del país. Sin embargo, el énfasis militar de la estrategia contrainsurgente ha sido fuertemente criticado por las ONG locales e internacionales, la izquierda colombiana y los sectores políticos progresistas en Europa y Estados Unidos, al igual que por agencias de Naciones Unidas.

En el fondo de las controversias hay desacuerdos fundamentales, no sólo en Colombia sino también en el ámbito internacional, sobre la naturaleza del conflicto, sobre si es verdad o no que la pobreza, la inequidad y la discriminación por clase social están en el centro del problema, o si más bien éste radica en unos pocos radicales, proclives a la ilegalidad. Por su lado, la estrecha alianza de Uribe con los Estados Uni-

dos en las guerras contra las drogas y el terrorismo también han causado molestia. A pesar de ello, el presidente Uribe ha disfrutado de una amplia popularidad. Tanto así que logró reformar la Constitución para establecer la reelección y en mayo de 2006 obtuvo 62.35% de los votos, casi tres veces más en aceptación que el siguiente candidato aspirante a la presidencia, Carlos Gaviria, del Polo Democrático, el partido más grande de izquierda que existe en la actualidad en Colombia. En la siguiente sección se explicará qué retos ha implicado todo esto para grandes y pequeños empresarios en Colombia.

### III. El sector empresarial y la paz en Colombia

Desde el comienzo del conflicto y hasta fines de la década de 1990, el sector empresarial estuvo relativamente ausente de la política de la paz. Esta etapa coincidió con el periodo en el que la violencia no era tan intensa y extendida y las hostilidades ocurrían en áreas rurales alejadas, donde la mayoría de las grandes empresas tenían poca presencia. Durante todo ese tiempo el conflicto había tenido muy poco o ningún impacto en el crecimiento económico y en la inversión extranjera; el sector privado había podido desarrollarse y, con él, los sectores más avanzados de la economía como el manufacturero, el industrial y el financiero. Por ello, como muchos líderes empresariales admiten hoy, el sector empresarial más moderno no tenía razones de peso para movilizarse a favor de la finalización del conflicto, fuera a través de un acuerdo de paz que implicara reformas fundamentales o por medio de una fuerte campaña militar para derrotar a la guerrilla. Por otro lado, es importante comprender que la actitud del sector privado también estaba encajada en un conjunto específico de normas e ideas prevalecientes en la sociedad. En ese entonces, por ejemplo, había menos expectativas sobre el papel de las empresas en la promoción de los bienes públicos, y el conflicto y la paz eran vistos como asuntos estrictamente de Estado<sup>12</sup>. Por ello, durante la administración de Belisario Betancur (1982-1986), solo unos pocos líderes empresariales, entre ellos el presidente del Grupo Empresarial Antioqueño (GEA), Nicanor Restrepo, acompañaron los diálogos de paz<sup>13</sup>. Esto difícilmente representaba una movilización colectiva y amplia del sector privado que buscara resolver el conflicto armado; era más bien el resultado del liderazgo personal de unos cuantos y de su solidaridad con el presidente que había solicitado su asesoría<sup>14</sup>. Así, durante los procesos de paz que llevaron a la desmovilización del Movimiento 19 de Abril (M-19) y otros grupos entre 1989 y 1994,

<sup>12</sup> Como lo señala Juan Sebastián Betancur, exgerente de la ANDI para Bogotá y antiguo vicepresidente de Suramericana. Daniel Zúñiga, Memorias del taller “La participación empresarial en los procesos de paz en Colombia”, Fundación Ideas para la Paz, Fundación Konrad Adenauer, 2003, mimeo.

<sup>13</sup> Restrepo y Alfredo Carvajal actuaron como Altos Comisionados para la Paz, mientras que Carlos Ossa, ex presidente del Sindicato de Agricultores de Colombia (SAC) y Juan Sebastián Betancur participaron en las Comisiones de Paz y Verificación. En ese entonces, el Grupo poseía algunas de las empresas más grandes del país en sectores como el de alimentos, el textil, la banca, los seguros, el cemento, el tabaco, entre otras. En 2004 se estimó que las compañías del GEA generaban 7.000 millones de dólares al año en ganancias y que proveían empleo directo a alrededor de 150.000 personas. “Y Nicanor dijo hasta luego”, *La República*, edición especial de Semana Santa, 2004.

<sup>14</sup> Para una revisión histórica de la participación del sector privado en los procesos de paz, ver Ricardo Correa, “Empresarios, conflicto armado y procesos de paz en Colombia” en *Síntesis 2002-2003* (Bogotá: Fescol, Iepri, Nueva Sociedad, 2004).

el empresariado no jugó un papel definitivo. Ni siquiera más adelante, en los años noventa, cuando se creó la Comisión Asesora de Reinserción para que el sector privado pudiera apoyar al Gobierno en la reinserción del M-19, el Partido Revolucionario de los Trabajadores, el Ejército Popular de Liberación, el Movimiento Armado Quintín Lame y la Corriente de Renovación Socialista, hubo mayor participación<sup>15</sup>.

Un mayor interés de las empresas en las políticas públicas y en los asuntos políticos en general comenzó a hacerse evidente más adelante, durante la administración de Ernesto Samper (1994-1998). Esto se debió sobre todo a la crisis diplomática entre Colombia y los Estados Unidos y a la amenaza de sanciones que le siguió. Los gremios empresariales hicieron *lobby* en Bogotá y en Washington para suavizar las tensiones entre los dos países y evitar impactos negativos en el comercio. Después, líderes gremiales como Sabas Pretelt de Fenalco, la Federación Nacional de Comerciantes, participaron en unas rondas de conversaciones con el ELN.

Las crisis interna y externa minaron la legitimidad del Gobierno y su capacidad de responder a los grupos armados ilegales. Los combates se volvieron más frecuentes, la presencia de los grupos armados ilegales en las ciudades aumentó y más empresas y personas se convirtieron en blancos de la guerrilla y los paramilitares que buscaban fondos a través de la extorsión y el secuestro. De 1996 a 2003, 20.700 personas fueron secuestradas, de las cuales 22.5% eran propietarios de negocios o trabajaban para el sector industrial<sup>16</sup>. Además, de 1996 a 1999 la economía, históricamente estable, sufrió una recesión sin precedentes. Una cada vez más fuerte percepción de inseguridad surgió entre los empresarios y el pobre desempeño económico se atribuyó en parte al escalamiento del conflicto. Esto ayudó a provocar un cambio de actitud, especialmente entre algunos de los más importantes

empresarios colombianos, que decidieron que “había que hacer algo”, aunque aún no tenían claro qué era exactamente lo que había que hacer.

Señales de un creciente activismo del sector privado emergieron como parte del Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad, una iniciativa de la sociedad civil contra el conflicto que recogió 10 millones de votos en una elección no oficial en octubre 26 de 1997. Motivados por el éxito de la iniciativa, los gremios empresariales lideraron esfuerzos para volver a entablar contactos con los grupos guerrilleros en la búsqueda de una solución negociada al conflicto. En 1998 los gremios empresariales establecieron contactos con líderes encarcelados del ELN. Reuniones subsiguientes entre el ELN y organizaciones de la sociedad civil llevaron a la firma de un acuerdo de buena voluntad afirmando su compromiso con la búsqueda de una solución al conflicto (el acuerdo no desembocó en el inicio formal de un proceso de paz).

Luego, el presidente Pastrana abrió la puerta a nuevas negociaciones de paz con las FARC y por primera vez los líderes empresariales jugaron un papel activo e importante, no sólo apoyando públicamente la idea de un proceso de paz, sino participando como tal en las diferentes rondas de conversaciones y con un puesto en el equipo negociador. Para el Gobierno, el apoyo del sector empresarial a los diálogos de paz y a un eventual proceso masivo de reinserción era crucial, dado que se esperaba que las empresas dieran recursos y accedieran a reformas en asuntos laborales, tenencia de tierras e impuestos. Las FARC también habían expresado su interés por tener a las grandes empresas colombianas en la mesa de negociación. Para el grupo armado ilegal, dichas empresas (dueñas del capital) eran un pilar fundamental de poder en la sociedad y por ello un factor determinante para conseguir cambios profundos o estructurales.

### Recuadro 1. Apoyo empresarial a las negociaciones de paz en la administración Pastrana

Pastrana nombró un Alto Comisionado para la Paz y un pequeño equipo negociador para liderar los contactos con las FARC. Nicanor Restrepo, presidente del Comité Ejecutivo de la ANDI y de Suramericana, una de las más grandes firmas del sector financiero y parte del Grupo Empresarial Antioqueño, fue el primer representante del sector empresarial en hacer parte del equipo. El constructor Pedro Gómez, el antiguo presidente de Exxon, Ramón de la Torre, y luego Ricardo Correa, entonces secretario general de la ANDI, ocuparon sucesivamente esa posición de 1999 a 2002.

De otra parte, un grupo de líderes empresariales creó un pequeño centro de pensamiento, la Fundación Ideas para la Paz, con el fin de apoyar el proceso con *know how* técnico y académico, conseguir un apoyo más amplio por parte del sector privado a las negociaciones de paz (dado que muchos empresarios eran ideológicamente opuestos a las guerrillas marxistas) y en general, a generar conciencia entre los líderes empresariales sobre la necesidad de ejercer su “ciudadanía democrática” involucrándose en los asuntos públicos en favor del bien común.

Vale la pena señalar, sin embargo, que no había unanimidad entre el empresariado colombiano, ni siquiera entre las grandes y medianas empresas, sobre la conveniencia y el formato de los diálogos de paz. Por ende, su participación a través de líderes empresariales y miembros de asociaciones gremiales no cubría a todo el sector privado.

<sup>15</sup> Conversación de Gerson Arias con Nicanor Restrepo, septiembre, 2005.

<sup>16</sup> Correa, “Empresarios, conflicto armado y procesos de paz en Colombia”. Los datos originales son de Fondelibertad.

Las manifestaciones del entusiasmo empresarial también incluyeron una oferta de la Federación Nacional de Ganaderos para donar tierras como contribución para aliviar el conflicto entre terratenientes y campesinos. La ANDI ofreció financiar excombatientes para garantizar una desmovilización efectiva, y las empresas también acordaron apoyar “bonos de paz”, una inversión obligatoria para recoger fondos destinados a inversión social y militar<sup>17</sup>. Al mismo tiempo, surgieron otras iniciativas de paz en la forma de proyectos específicos de desarrollo económico, reconciliación social y asistencia a las víctimas del conflicto, en especial los desplazados<sup>18</sup>.

Asuntos controversiales como los vínculos entre segmentos del sector privado y los paramilitares y el tráfico de drogas en algunas regiones de Colombia, prácticamente no hicieron parte del debate público.

Al final, la conducta de las FARC y la ruptura de los diálogos de paz erosionaron la voluntad general, incluyendo la de muchos empresarios, a apoyar las negociaciones y se inclinó la balanza a favor de un enfoque militar frente a la guerrilla. Fue así como el presidente Uribe, que propuso una política de cero tolerancia frente a la violencia de los grupos guerrilleros, ganó abrumadoramente las elecciones de 2002. Se ha dicho que desde entonces y debido a las mejoras en la seguridad bajo la administración Uribe, el sector privado ha retirado su apoyo a la construcción de paz y que, en cambio, ha preferido pagar más impuestos para ayudar a ganar la guerra contra las FARC y el ELN<sup>19</sup>. En efecto, el empresariado colombiano ha aportado mediante impuestos extraordinarios recursos adicionales al presupuesto de defensa, que en 2005 alcanzó un máximo histórico de 4.5% del PIB. Sin embargo, no todos los empresarios han pagado de buena gana y algunos desconfían de la capacidad del Estado para darle un uso adecuado a esos recursos. De otra parte, para el 2006, tras las desmovilizaciones de los paramilitares, los avances en seguridad y la expectativa de un nuevo acercamiento a las FARC (empezando por un acuerdo humanitario de canje de prisioneros y reducción de ciertas formas de violencia que afectan a la población civil), los empresarios han vuelto a expresar su eventual apoyo en caso de una desmovilización de las FARC<sup>20</sup>.

De todos modos, a pesar del desvanecimiento del entusiasmo por un proceso de paz a finales de los noventa, varias iniciativas del sector privado relacionadas con paz han perdurado. Otras empresas, no sólo los grandes grupos empresariales que canalizan muchos esfuerzos a través de fundaciones, se han unido a diferentes tipos de programas dirigidos a combatir la pobreza, la inequidad, la exclusión social y la debilidad institucional. Otras promueven los derechos humanos y los valores democráticos creando oportunidades de empleo para viudas de la guerra, personas desplazadas, excombatientes, soldados discapacitados y jóvenes en riesgo

de ser reclutados por los grupos armados ilegales, o ayudan a la sustitución de cultivos ilegales, entre otros.

## Factores que afectan las iniciativas de paz del sector privado

No hay un factor único que determine la voluntad de las empresas para involucrarse en la construcción de paz. Como lo demuestra la tendencia general del empresariado colombiano y su creciente preocupación por los temas de paz, la presencia de costos es un incentivo. En Colombia, el escalamiento del conflicto y la sensación de deterioro económico y social generalizados llevaron a líderes empresariales a apoyar el proceso de paz durante la administración Pastrana. Sin embargo, no es claro que mayores costos derivados del conflicto conduzcan a las empresas a apoyar negociaciones de paz como tal. Bien pueden incentivar a algunos empresarios a financiar proyectos específicos sin negociar, a ceder frente a las presiones de los grupos armados ilegales como estrategia de supervivencia o a reforzar el combate en contra de dichos grupos. Por eso es posible que, como algunos casos en Colombia lo demuestran, muchos apoyen medidas de seguridad fuertes al mismo tiempo que proyectos específicos de construcción de paz.

Esta investigación encontró que al menos dos factores han contribuido a la continuación del interés empresarial en diferentes iniciativas relacionadas con la paz en el siglo XXI. Uno es la presencia de donantes internacionales en Colombia, los cuales ayudan a capturar la atención del empresariado aportando fondos de cofinanciación de proyectos y atando el dinero de la cooperación a temas de paz, bien sea desarrollo económico, fortalecimiento de la democracia, atención a poblaciones vulnerables o promoción de los derechos humanos. Por ejemplo, la Embajada de los Estados Unidos en Colombia también ha ayudado a generar conciencia entre los empresarios colombianos sobre la necesidad de participar más directamente en la reinserción de paramilitares y guerrilleros. Los Laboratorios de Paz apoyados por la Unión Europea, que serán discutidos en detalle más adelante, incluyen una fuerte participación del sector privado.

Las cantidades de dinero de cooperación internacional no son desdeñables y han servido para apalancar dinero y otros aportes de las empresas. De acuerdo con la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social, en 1998 Colombia recibió Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) bilateral y multilateral por 86.432.253 dólares. Cinco años después, la AOD se había más que triplicado, alcanzando 294.077.250 dólares en 2003<sup>21</sup>.

Cabe resaltar cómo entre los donantes, Gobiernos y organismos, existe además un mayor interés por involucrar al sector privado. En Colombia, el Programa de las Naciones Unidas

<sup>17</sup> *El Tiempo*, julio 22, 2002.

<sup>18</sup> Los casos de Vallenpaz (fundada en 2000) y Entretodos (fundada en 1996) están bien documentados en Angelika Rettberg, “Business-Led Peacebuilding in Colombia: fad or future of a country in crisis?”, *Working Paper 56* (Londres: Crisis States Programme, London School of Economics, 2004).

<sup>19</sup> Rettberg, p. 19

<sup>20</sup> “Iglesia e industriales apoyan eventual diálogo con las FARC”, *El Colombiano*, junio 1, 2006.

<sup>21</sup> Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, “Asistencia Oficial al Desarrollo 1998-2006”, Dirección de Cooperación Internacional, Presidencia de la República, disponible en [http://www.accionsocial.gov.co/acci/web\\_acci/resumen.htm](http://www.accionsocial.gov.co/acci/web_acci/resumen.htm)

para el Desarrollo (PNUD) ha buscado activamente la colaboración del sector privado en una amplia gama de proyectos distribuidos por todo el país. En 2004 un reporte del Government Accountability Office (GAO) sobre desarrollo alternativo en Colombia concluyó que la participación del sector privado, debido a sus recursos y conocimiento técnico, era necesaria para garantizar la sostenibilidad de muchos proyectos<sup>22</sup>. Desde entonces, Usaid y sus contratistas han involucrado a empresas privadas en sus proyectos.

El otro factor que ha conducido a las empresas colombianas a traducir su preocupación frente al conflicto en iniciativas de paz concretas es la creciente introducción de las normas de responsabilidad social empresarial (RSE) en Colombia. Éstas a su vez han dirigido la atención de las compañías hacia la prevención del conflicto y los temas de paz<sup>23</sup>. Desde finales de los noventa, empresas colombianas han puesto en marcha de manera creciente actividades relacionadas con RSE, y al mismo tiempo han integrado políticas éticas en sus prácticas empresariales. La influencia internacional (multinacionales progresivas, activismo de ONG, el Pacto Global de Naciones Unidas) ha sido clave en lograr que más empresas en Colombia se pongan a tono con la RSE. Las empresas que están a la vanguardia en RSE usualmente están involucradas en proyectos relacionados con la construcción de paz.

En conclusión, el apoyo de las empresas a las políticas de seguridad de Uribe ha estado acompañado de su vinculación en proyectos sociales relacionados con la paz. No es raro encontrar compañías que apoyan medidas de seguridad más enérgicas (y, en últimas, una solución del conflicto por medios principalmente militares) y que a la vez están activamente involucradas en iniciativas sociales que buscan atender las raíces o las causas próximas del conflicto.

Algunos, sin embargo, pueden argumentar que los ejemplos mencionados arriba son acciones valiosas pero que se quedan cortas para enfrentar los “grandes” temas de la resolución de conflictos, así como ciertas “malas prácticas” del sector privado que han estimulado el descontento, tales como su hostilidad histórica hacia los sindicatos y la libertad de asociación, el apoyo de algunos terratenientes y ganaderos a los grupos paramilitares, las presiones indebidas en el Congreso para influenciar políticas sectoriales que no benefician el interés general, la actitud de hacerse los de la vista gorda ante el tráfico de drogas y el lavado de dinero, la intolerancia ideológica y el apoyo tácito de algunos a un sistema de clases cerrado. Otros interpretan los enfoques de algunas empresas en pro de la paz exclusivamente como un apoyo a un acuerdo pacífico con las FARC y una oposición a la vía militar, por lo cual no dan importancia a la relevancia política y al impacto de la nueva ola de responsabilidad social empresarial orientada hacia la paz.

Por otra parte, como lo reveló un miembro de la Iglesia que trabaja con el sector empresarial, la realidad puede ser muy compleja. “Frecuentemente las compañías le rezan a Dios y al diablo al mismo tiempo”, es decir, que hacen acuerdos o le pagan “tarifas de protección” a la guerrilla o a los paramilitares por un beneficio a corto plazo, mientras que, al mismo tiempo, apoyan al Estado en su intento de derrotar a esos grupos y ayudan a las comunidades locales a mitigar los daños causados por el conflicto. Sin embargo, los estudios de caso más detallados que se presentan abajo muestran el potencial del sector empresarial en Colombia con respecto a su contribución a la paz.

## Costos e impactos del conflicto para las empresas

Es útil hacer una breve revisión de los problemas que enfrenta el sector empresarial para entender el abanico de los posibles obstáculos que hay que superar para conseguir más compromiso y apoyo de su parte. Aunque los costos directos del conflicto nunca se han medido, algunos testimonios sugieren que la mayoría de las empresas, tanto en las grandes ciudades como los pueblos pequeños y las áreas rurales, se han visto afectadas de una u otra manera por los ataques de la guerrilla contra carreteras, puentes, torres de energía eléctrica, oleoductos, sistemas de transporte público, edificios del Estado, estaciones de policía y locales comerciales. Las amenazas e influencia de los grupos armados ilegales sobre las autoridades y la política locales, que pueden afectar la manera como se comportan los mercados en esas áreas, también han perjudicado a las compañías.

Usualmente, las grandes empresas pueden darse el lujo de contratar seguridad privada y pagar algunas pólizas de seguros disponibles, o tienen acceso garantizado a la atención de las autoridades encargadas de la seguridad pública debido a las contribuciones extraordinarias que hacen a la policía y puestos militares. Pero las empresas medianas y pequeñas tienden a ser más vulnerables. El secuestro y la extorsión, esta última usada frecuentemente como una forma de evitar los peligros del secuestro, son sus principales problemas directos. La extorsión por parte de la guerrilla o los paramilitares, es una actividad bien desarrollada, con reglas y rutinas. Los pagos son negociados según el tamaño de la compañía. En las ciudades pequeñas pueden ir de 40 a 425 dólares al mes. Los pagos de terratenientes en áreas rurales son determinados de acuerdo al número de hectáreas de la propiedad y al tipo de productos que vende; los ganaderos pueden pagar 10 dólares por hectárea al mes. El dinero se recoge diaria, semanal o mensualmente, lo que significa que las empresas están controladas constantemente y que

<sup>22</sup> Government Accountability Office, *US Non-military Assistance in Colombia is Beginning to Show Intended Results, But Programs are not Readily Sustainable* (Washington D.C.: GAO, 2004).

<sup>23</sup> María Cristina Rojas y Gustavo Morales, “Filantropía y cambio social: el caso de las fundaciones empresariales filantrópicas en Colombia”, informe presentado a la Fundación Ford (Bogotá: CCRP, 1999), y María Cristina Rojas, “Corporate Philanthropy: A Reflection Based on the Colombian Experience” en *Harvard Review of Latin America*, Cambridge: Universidad de Harvard, primavera 2002, pp. 27-29.

son castigadas si dejan de “cooperar”. El miedo es tal que la gente cede a la extorsión aún si los perpetradores no siempre están físicamente presentes. Las transacciones pueden ser acordadas por teléfono.

Aparte de las consecuencias económicas y emocionales de estos delitos, las víctimas que acceden a pagar pueden enfrentar nuevos dilemas, como revelaron algunos pequeños comerciantes acosados por las FARC en el Huila. “Al principio, los miembros de las FARC vienen a la tienda pidiendo dinero a cambio de protección. Por un tiempo, el propietario paga la tarifa en efectivo, que puede ser de entre el 5% y el 10% de sus ganancias, pero pronto la carga financiera es demasiado alta. Entonces ofrece contribuciones en especie y pide a las FARC ayuda para vender sus productos. A medida que pasa el tiempo la relación se transforma. El grupo guerrillero se convierte en un útil contacto de negocios, que ofrece nuevos clientes al propietario a cambio de su amistad y apoyo, lo que se traduce en donaciones ocasionales e información útil sobre lo que pasa en la ciudad. Si el propietario deja de hacer sus aportes, las FARC lo matan. Algunos simplemente quedan atrapados en esta dinámica y a los ojos del Estado se vuelven parte de la red de apoyo de las FARC”. Una situación similar ocurrió por muchos años con los paramilitares en sus zonas de influencia.

Bajo esas circunstancias es difícil que haya una acción colectiva para contrarrestar la presión de los grupos armados ilegales. Los años de conflicto han erosionado el capital social y hay una profunda desconfianza entre la gente. “Uno nunca sabe quién es quién”, dice la mayoría. Además, no hay consenso local sobre si las empresas que pagan son víctimas, si están aprovechándose del conflicto para obtener beneficios o si están apoyando a los grupos armados ilegales. Igualmente, la mayoría de ellas no informan a las autoridades locales porque desconfían de las fuerzas de seguridad o porque perciben que son ineficientes para llevar a cabo investigaciones adecuadas. Así, hay testimonios que señalan que, en algunos casos, las empresas pequeñas y medianas en algunos lugares contratan seguridad privada “para asegurarse de que los negocios del área pagan sus tarifas de extorsión con el ánimo de prevenir posibles bombas que puedan afectarlos a todos”.

Como lo demuestran estas experiencias, todavía hay espacio para mejorar el comportamiento del sector privado. Sin embargo, a pesar de que no todas las compañías colombianas pueden o eligen comprometerse con la paz en un nivel político, haciendo *lobby* ante el Gobierno y los grupos armados para cesar las hostilidades o convocando a un movimiento de resistencia nacional, la importancia de la creciente participación de las empresas en proyectos específicos de construcción de paz no puede subestimarse. Muchos de estos proyectos, generalmente basados en actividades de desarrollo económico, se han convertido en oportunidades para la transformación de la cultura organi-

zacional de las empresas, el desarrollo de ideas más sofisticadas y progresistas sobre los asuntos socioeconómicos y el conflicto, y la construcción de confianza con ONG y organizaciones sociales que antes eran percibidas erróneamente como “enemigos de la izquierda”.

La siguiente sección describe en detalle algunas de estas iniciativas de paz que están surgiendo en Colombia. Cada experiencia destaca una característica particular de la participación del sector privado, así como sus motivaciones e incentivos, sus ideas y comprensión sobre el conflicto y la paz, su interacción con otros actores y la naturaleza de los proyectos que se realizan.

## IV. ISA y los Programas de Desarrollo y Paz (PDP)

La empresa de Interconexión Eléctrica S.A. (ISA) es la transportadora de electricidad más grande de Colombia y de mayor éxito. Solía ser de propiedad del Estado, y hoy es en parte privada. Tiene siete subsidiarias, operaciones internacionales, y vende acciones en el mercado de mostrador de los Estados Unidos. Por la dispersión geográfica de sus torres de energía y su significado estratégico ISA ha sido también una de las compañías que más ha sufrido los ataques de la guerrilla. Desde 1999 las torres de energía han sido voladas más de 1.400 veces. Al igual que en otros casos, el escalamiento del conflicto fue un factor que llevó a la compañía a reflexionar más profundamente sobre el conflicto armado, las posibilidades reales de mantener una operación sostenible en medio de un ambiente tan inestable, y la necesidad de enfocar mejor sus programas sociales para contribuir a una paz estable y duradera. Un resultado fue la iniciativa de ISA de crear el Programa de Desarrollo para la Paz (Prodepaz) del Oriente Antioqueño, uno de los llamados programas regionales de paz y desarrollo (PDP)<sup>24</sup>. Desde entonces, la política de ISA ha sido apoyar los otros 18 PDP que existen en el país afiliados a la Red Prodepaz y, más aún, convencer a otras compañías de hacer lo mismo.

### Ideas e incentivos detrás del compromiso de ISA

Cuando ISA decidió crear Prodepaz, la empresa ya tenía alguna experiencia manejando los riesgos causados por el conflicto. La construcción de cuatro proyectos hidroeléctricos en el oriente de Antioquia en la década de los setenta, que involucraron la reubicación de pueblos enteros, hizo en ese entonces estallar profundas tensiones sociales. De acuerdo con la historia de la zona, contada por dos exalcaldes, surgieron movimientos cívicos y organizaciones de base para reclamar mejores paquetes de compensación por el reasentamiento y

<sup>24</sup> Los PDP son macroproyectos a largo plazo con múltiples componentes (desarrollo económico, protección del medio ambiente, fortalecimiento institucional, empoderamiento de la sociedad civil, promoción de una cultura de paz, y educación, salud y vivienda) e implementados en varios municipios al mismo tiempo.

tarifas de electricidad reducidas: “Se destruyeron hectáreas de bosque. Además, si el agua era nuestra, ¿por qué teníamos que pagar igual que el resto del país?”. En esa época las empresas no tenían herramientas apropiadas para el manejo de estos eventos. Más adelante, los grupos armados ilegales se aprovecharon de los agravios locales y buscaron “ganarse” a los movimientos sociales. Luego, como parte de la puja por el poder y la imposición de ciertas visiones, “muchos de los líderes de esos movimientos fueron asesinados”, lo cual, según los testimonios, cambió el curso de los acontecimientos. “De cierta forma, eso frustró el desarrollo de movimientos sociales no violentos en Antioquia, porque la gente aprendió que la oposición y la movilización pacíficas estaban condenadas a ser bloqueadas. Fue en ese momento que las guerrillas incrementaron su influencia en el oriente antioqueño. Primero vino el Frente Carlos Alirio Buitrago del ELN. Las FARC y los narcotraficantes llegaron a finales de los años ochenta. Los paramilitares vinieron después, en los noventa”.

Esta experiencia temprana con el conflicto social motivó a la compañía a transformar sus prácticas, a desarrollar protocolos de reasentamiento y metodologías de impacto social y ambiental, y a adoptar una perspectiva de sus efectos más orientada a la región. Según la empresa, “se contrató personal especializado en temas sociales, se redactaron políticas, se hicieron evaluaciones, se diseñaron y pusieron en práctica modelos de gestión social que incorporan la participación comunitaria, y paulatinamente se ha avanzado en la adopción de marcos éticos de actuación”. Sin embargo, el escalamiento del conflicto sobrepasó las capacidades existentes de la empresa. Por ejemplo, en 1997, que marcó el deterioro de la seguridad a nivel nacional, los paramilitares masacraron 14 personas en El Carmen de Viboral y obligaron a los civiles de varios municipios a salir de sus hogares, las FARC sabotearon las elecciones locales para prevenir la influencia paramilitar, y el ELN secuestró a los observadores electorales de la Organización de los Estados Americanos. Posteriormente, la extorsión, los asesinatos selectivos y el desplazamiento aumentaron severamente debido a las disputas de los tres grupos por el territorio, y la guerrilla incrementó el secuestro y los ataques contra la infraestructura eléctrica<sup>25</sup>. Para entonces, la voladura de torres de energía en todo el país se había convertido en una táctica de la guerrilla para golpear las finanzas del Estado y distraer y desgastar a las Fuerzas Militares, así como para presionar a la población civil a apoyar negociaciones de paz favorables a sus demandas.

“Había una sensación de crisis”, dice ISA. “La naturaleza de nuestro negocio nos ata necesariamente al territorio en el largo plazo; no podemos irnos o movernos. Además, nosotros proveemos un servicio vital, importante tanto para el Estado como para la gente. Teníamos que hacer algo que pudiera

traer estabilidad y paz sostenible; no bastaba con paños de agua tibia”. ISA tenía un programa de asuntos de la comunidad bien establecido —el resultado de su aprendizaje previo— y estaba buscando mejorar su impacto. “Estábamos muy preocupados con la situación en Antioquia, la gente estaba pagando el precio de la guerra y nosotros teníamos el problema de que nuestros programas sociales no estaban teniendo los resultados que esperábamos debido a la complejidad de la situación”. De acuerdo con la compañía, estos dos factores motivaron una revisión de su estrategia.

Otros procesos que estaban ocurriendo en ese momento también ayudaron. “Otra cosa que nos orientó en una nueva dirección fue darnos cuenta, cuando trabajábamos en un proyecto específico con Isagen y las Empresas Públicas de Medellín, de que las aproximaciones convencionales que conformaban nuestro marco de relaciones con las comunidades locales, como las evaluaciones de impacto social y ambiental usuales, no eran apropiadas para abordar las complejidades del conflicto armado”. Por su cuenta, ISA había llegado a la misma conclusión que muchas multinacionales del sector extractivo influenciadas por el activismo de ONG<sup>26</sup>. La gestión de riesgo tenía que incluir estrategias de prevención que apuntaran a las raíces del conflicto y no solo planes de mitigación de corto plazo. En parte debido a su cultura corporativa, a una buena comprensión del conflicto y al compromiso de sus altos ejecutivos en atender estos temas, ISA se convenció de que la compañía debía invertir en los PDP, mediante lo cual las relaciones con las comunidades y la inversión social se dirigen completamente a atender las causas profundas del conflicto.

## ¿Cuál es el valor agregado del sector empresarial a las iniciativas sociales?

En un principio el personal de ISA tenía una idea general de lo que quería: un “gran” programa dirigido a lo que ellos creían que eran algunas de las causas profundas (pobreza, falta de capital social) y factores detonantes (desempleo) del conflicto. También buscaban otros socios que contribuyeran con recursos financieros, apoyo político o conocimiento técnico. De otra parte, querían generar apropiación local y mayor conciencia entre otras compañías en temas de paz. En ese sentido, dos socios claves que lograron enganchar fueron Isagen, generadora de electricidad que antiguamente había hecho parte de ISA y compartía muchos de sus valores, y la Diócesis de Sonsón. Históricamente, la Iglesia católica había tenido una fuerte influencia en Antioquia, por lo cual ISA pensó que tener el apoyo de la Diócesis le daría al proyecto mayor legitimidad entre la población local. Además, la Diócesis misma había trabajado activamente en prevención de conflictos y construcción de paz, asistiendo a personas des-

<sup>25</sup> Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, *Panorama actual del Oriente Antioqueño* (Bogotá: Vicepresidencia de la República de Colombia, 2003).

<sup>26</sup> Típicamente, las compañías que han revisado sus métodos tradicionales de análisis de riesgo e impacto son multinacionales conectadas a las redes occidentales que trabajan en RSE de vanguardia, por lo cual el comportamiento de ISA demanda más investigación sobre cómo las normas de RSE se forman y evolucionan dentro de las empresas.

plazadas y buscando acuerdos de paz a nivel local –de todos los actores de la sociedad la Iglesia es la única que disfruta de “licencia política” amplia para acercarse a todas las partes en conflicto, con propósitos humanitarios o para promover diálogos de paz-.

El siguiente paso fue investigar y aprender de otras experiencias. Los socios visitaron el programa pionero PDP del Magdalena Medio (PDP-MM), que se había convertido en un modelo de intervención social para los donantes internacionales. El viaje fue clave para darle forma a una versión de PDP propia de Prodepaz: una que tuviera una participación mucho más activa del sector privado. Los socios de Prodepaz habían no-

tado que el PDP-MM era fuerte en promoción de una cultura de paz, pero débil en la generación de empleo sostenible. Esto era una debilidad importante dado que, para ellos, el empleo era una condición necesaria para trabajar exitosamente en otros temas, como la cultura de paz. Por ello concluyeron que si querían que funcionara, su PDP debía contar con una mayor participación de empresas. “Después de todo, ellos son los que saben cómo montar un negocio, conocen el mercado y tienen capital para invertir”, como comentaba el párroco de la Diócesis. Luego invitaron a otros socios como la Corporación Empresarial del Oriente y Proantioquia y crearon oficialmente Prodepaz en septiembre de 1999<sup>27</sup>.

## Recuadro 2. Prodepaz

Prodepaz ha operado desde 1999, beneficiando según estadísticas del 2005 a alrededor de 2.380 familias en 28 municipios<sup>28</sup>. Hoy en día sus principales actividades incluyen la participación en formulación e implementación de proyectos y la promoción de la participación local y regional en planeación del desarrollo. Además de esto, Prodepaz también se encarga de: 1) mantener la base de datos del Sistema de Información Regional para la Paz (Sirpaz), que contiene información demográfica y económica básica útil para identificar proyectos, beneficiarios y otras organizaciones que pueden ser socios potenciales, incluyendo empresas del sector privado; 2) brindar asistencia técnica en iniciativa empresarial, desarrollo comunitario y monitoreo de proyectos y rendición de cuentas, y 3) financiar y asistir proyectos de desarrollo empresarial. Actualmente Prodepaz está trabajando en tres proyectos de desarrollo básicos: Coser, una fábrica de vestidos (108.125 dólares); Proyecto Panelero, una fábrica de azúcar y miel (81.064 dólares); y Hortalizas, una finca productora de vegetales (20.170 dólares). Más de 33 millones de dólares se han invertido en diferentes actividades, que usualmente son financiadas por una gama de instituciones, incluida la contribución de Prodepaz (23%), el apoyo de las comunidades (13%) y los municipios (14%), y el del sector privado y la cooperación internacional (50%). ISA ha contribuido con 3.9 millones de dólares para programas sociales en el país, de los cuales 1.2 millones se han invertido en Prodepaz<sup>29</sup>.

¿Qué tan exitosos han sido? Medir los resultados en términos del logro de la paz, relativa o absoluta, es difícil por muchas razones. Primero, es cierto que aunque la dinámica del conflicto armado difiere de una región a otra, el fenómeno es nacional. Así pues, mientras los grupos ilegales sigan enfrentados, no habrá paz absoluta. Segundo, los PDP apuntan principalmente a resolver las causas “estructurales” del conflicto, lo cual significa que sus resultados sólo pueden verse en el largo plazo y están sujetos a muchos otros factores fuera de su control. Sin embargo, puede afirmarse que, al menos en el caso de Prodepaz, los proyectos han tenido logros importantes como el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones vulnerables en el ámbito local y la creación de un nuevo modelo socioeconómico de desarrollo que apunta hacia el empoderamiento social y hacia un cambio de estructuras que garantice la sostenibilidad de los proyectos.

## Recuadro 3. Prodepaz y el Laboratorio de Paz

Otro logro de Prodepaz ha sido el apalancamiento de recursos internacionales al convertirse en una de las sedes de los Laboratorios de Paz de la Unión Europea. La UE ajustó toda su estrategia frente al país para canalizar la ayuda a través de esos modelos de intervención social, con base en el supuesto de que la pobreza y la inequidad eran causas claves del conflicto y que por ello la finalización del mismo y una paz sostenible necesitaban un fuerte componente social, y no solamente un enfrentamiento militar. El primer Laboratorio de Paz se instaló en el Magdalena Medio en febrero de 2002, como apoyo al PDP-MM. Los beneficiarios son 29 municipios del Magdalena Medio (departamentos de Santander, Bolívar, Antioquia y Cesar), y el aporte total de la UE es de 34.800.000 euros. El segundo Laboratorio se desarrolla desde diciembre de 2003 en Norte de Santander, Nariño, Cauca y en el Oriente Antioqueño (en donde es liderado por Prodepaz) con 33.000.000 de euros provenientes de la UE. El tercer Laboratorio está previsto para iniciar el segundo semestre de 2006 en las regiones de Montes de María y el Meta, con un aporte de la UE de 24.200.000 euros.

<sup>27</sup> La primera es una asociación de empresas locales con 75 compañías afiliadas, y la segunda es una organización sin ánimo de lucro financiada por una empresa, que promueve la educación, la investigación tecnológica, el desarrollo y la iniciativa empresarial en Antioquia.

<sup>28</sup> El apoyo financiero, que ha sido aproximadamente cuatro veces la inversión de Prodepaz, ha sido canalizado a través del programa, pero no son recursos propios.

<sup>29</sup> Documentos de Prodepaz.

## V. Agendas de paz, agendas de negocios y donantes internacionales: CEA, PNUD y desarrollo rural

Algunos piensan que si los intereses comerciales de una empresa median en sus iniciativas de inversión social, la acción no es RSE genuina sino pura manipulación. Sin embargo, entre los círculos más sofisticados de ONG, académicos y empresarios, se ha desmitificado esta idea simplista. Este caso es un ejemplo sobre cómo la alineación real de intereses puede ser útil para enganchar a una empresa en iniciativas de paz. Los negocios son compatibles con la paz.

La Compañía Envasadora del Atlántico (CEA) es una empresa familiar fundada en 1982 por un reconocido comerciante local de la industria de los alimentos y los enlatados. Durante los años noventa CEA creció sustancialmente y hoy exporta 500 contenedores de pulpa de fruta a 39 países<sup>30</sup>. En 2001, los directivos de la compañía decidieron producir pulpa de maracuyá debido a las constantes demandas de sus clientes internacionales habituales. Esto implicaba una serie de retos tanto por el bajo nivel de entrenamiento de los pequeños cultivadores como por la economía política del conflicto. A menudo era difícil encontrar agricultores dispuestos a cultivar la fruta porque muchas tierras en la Costa estaban sembradas con cultivos ilegales de coca. Adicionalmente, los agricultores que estaban interesados en volverse proveedores necesitaban encontrar crédito, seguir varios requerimientos técnicos y comprometerse a entregar la cantidad de fruta necesaria a tiempo. Esto suponía una inversión importante de tiempo y dinero para hablar con los agricultores y entrenarlos en técnicas agrícolas e iniciativas empresariales. Finalmente, el conflicto planteaba problemas de seguridad dado que tanto CEA como los agricultores podían convertirse en blancos potenciales del acoso de la guerrilla y los paramilitares. La presencia de grupos armados ilegales en la región se había incrementado con los años debido a su importancia estratégica en términos de rutas de tráfico de drogas y armas.

Desde 2003 CEA ha ayudado a crear asociaciones agroindustriales en áreas rurales vulnerables. Está claro que su motivación hacia la construcción de paz en este sentido ha sido tanto en búsqueda de oportunidades concretas de negocios, con el mercado internacional de maracuyá como objetivo, como contribuir a una situación estable en sus zonas de operaciones. De otra parte, la expectativa de beneficiarse de futuros proyectos de paz rentables, patrocinados por donantes internacionales, también pudo haber influir sobre los cálculos de la compañía en su decisión de involucrarse con el PNUD. Este tipo de arreglos que están directamente conectados con los intereses de las empresas, pueden recibir más atención por parte de los ejecutivos de las mismas y parecen ser muy estables. Sin embargo, tienen una vulnerabilidad: dependen de las fluctuaciones del mercado. Hasta ahora, CEA se ha mantenido fiel a la mayoría de sus compromisos.

## Alianzas con donantes internacionales

En esta alineación de intereses entre negocios y paz, los donantes internacionales pueden jugar un papel útil. En Colombia la ayuda internacional “para el conflicto” que brindan ONG bilaterales, multilaterales y extranjeras en forma de donaciones, cofinanciación y créditos blandos para desarrollo social y económico y construcción de paz, está ahora más disponible que antes. CEA se acercó al PNUD y recibió una propuesta de trabajo conjunto en un proyecto de desarrollo económico y prevención de cultivos ilícitos que resultó estar acorde con sus intereses empresariales. El objetivo del PNUD era fomentar el desarrollo económico rural, particularmente involucrando compañías del sector privado, lo que a su vez tendría un impacto sobre el conflicto al crear alternativas de subsistencia para los campesinos y cultivadores rurales, a menudo atraídos hacia los grupos armados ilegales o el narcotráfico. Para esto el PNUD había diseñado un programa que ofrecía a los pequeños agricultores entrenamiento sobre cómo organizarse en asociaciones, con la idea no sólo de maximizar sus posibles beneficios sino también de promover el capital social, hacer talleres sobre habilidades empresariales básicas y garantizar un comprador fijo por una cantidad de años determinada. Aquí CEA vio una oportunidad de desarrollar justo lo que necesitaba, un suministro estable de maracuyá, proveído por cultivadores con habilidades técnicas y de asociación adecuadas. CEA también ha identificado otro beneficio de su asociación con el PNUD: la confianza que genera. La corrupción generalizada, la falta de presencia estatal y la constante lógica de miedo y desconfianza entre la población local, generada por décadas de conflicto armado, a menudo hacía difícil para la empresa interactuar con nuevas comunidades locales. CEA creía que podría usar la buena reputación del PNUD para construir confianza entre la compañía y los cultivadores, y entre estos últimos entre sí, por ello lo invitó a actuar como una fiduciaria, a cargo de administrar los préstamos otorgados a las asociaciones. El acuerdo entre CEA y el PNUD comenzó en junio de 2003 y su objetivo específico era plantar 1.483 hectáreas en 24 municipios de cinco departamentos del norte del país, Cesar, La Guajira, Córdoba, Sucre y Magdalena, lo que ellos estimaban generaría empleo directo para 813 familias.

Además de trabajar como una “ventana de transparencia” para todos los actores, se pensó también que la cooperación con el PNUD facilitaría la consecución de fondos adicionales de la cooperación internacional. Efectivamente, en junio de 2004 un operador local de recursos de Usaid para Colombia aceptó unirse al proyecto y comenzó dando a CEA recursos adicionales para asistencia técnica, servicios fiduciarios, diseño de plantas procesadoras y servicios de administración del proyecto.

<sup>30</sup> De acuerdo con cifras de la compañía, el 70% de su producción va a los Estados Unidos, el 28% a Europa y el 2% a otros países.

#### Recuadro 4. Los retos en el terreno: San Antonio Sahagún y las fuerzas del mercado

Antes de la llegada de CEA a San Antonio Sahagún, un pueblo pequeño al oriente de Córdoba, los clientes usuales del maracuyá eran los agricultores locales y otros grandes compradores que esporádicamente compraban fruta en la zona. El ambiente estaba mediado por ciertas dinámicas del conflicto. La provincia fue la cuna del bloque líder de las AUC, las Autodefensas Unidas de Córdoba y Urabá, y una región fuertemente marcada por el narcotráfico, y control paramilitar que contribuyó a una suerte de “orden” local. En ese contexto, la transacción entre cultivadores y compradores dependía de un intermediario que obtenía la mayor parte de las ganancias. Con el tiempo, los agricultores locales se dieron cuenta de que, individualmente, ninguno de ellos podría tener acceso a buenos precios, compradores estables y préstamos bancarios, por lo que comenzaron a agruparse en una asociación local de maracuyá. Así, cuando CEA y el PNUD llegaron con su proyecto, los cultivadores locales fueron muy receptivos. La pequeña asociación informal se transformó en una organización formal más grande, registrada legalmente como Pazcoop, en la cámara de comercio. Después, los expertos del PNUD capacitaron a los 120 agricultores de Pazcoop en cómo formar asociaciones, democracia y resolución de conflictos -esto en cumplimiento del mandato del programa de fomentar el desarrollo local pacífico en zonas de conflicto a través del trabajo con las comunidades-. Más tarde, CEA y Pazcoop firmaron un contrato por tres años en el cual CEA se comprometió a no comprarle maracuyá a cultivadores que no pertenecieran a Pazcoop, mientras que la asociación garantizaría una franja de precios y la provisión de 2.800 toneladas de fruta durante los tres años.

A finales de 2005 aparecieron algunos problemas entre CEA y Pazcoop relacionados con el incumplimiento de los compromisos mutuos, lo que sugiere que las fuerzas del mercado pueden poner en riesgo el acuerdo. En agosto de 2005 CEA encontró que un cultivador local había mentido sobre su producción para proveer a un comprador diferente que ofreció pagar un precio más alto, a la vez que Pazcoop se dio cuenta de una transacción paralela entre CEA y un miembro de Pazcoop por fuera de lo establecido en el acuerdo, que se saltaba las tarifas de la asociación. En septiembre de 2005 las partes se encontraron en Sahagún para resolver el asunto. “Si estos problemas comienzan a ocurrir, la asociación podría empezar a sufrir una crisis de credibilidad”, advirtió la gerente de Pazcoop. “Yo necesitaba la fruta muy rápido”, explicó el representante de CEA, “pero entiendo su punto”. La asamblea duró más o menos dos horas y a pesar de los incidentes, CEA y Pazcoop mostraron su voluntad de mantener su trato y de evitar deserciones futuras. CEA ofreció “paquetes de asistencia” nuevos y mejorados para más hectáreas y un facilitador que ayudara a sortear las diferencias entre los miembros de Pazcoop.

Debido a las presiones del mercado es posible que el arreglo se rompa, especialmente si CEA se ve presionada a expandir sus exportaciones o si compradores ocasionales llegan y alteran los acuerdos locales de precios. De otra parte, el caso muestra cómo el fomento de ciertos mecanismos de resolución de conflictos puede ayudar a la sostenibilidad de las alianzas.

## VI. Estrategias para conseguir la participación de las empresas en la asistencia a poblaciones vulnerables: el caso del programa Alianzas Red

A menudo las empresas del sector privado no son las que toman la iniciativa de llevar a cabo o participar en proyectos de paz. Ni los donantes internacionales son los únicos actores promoviendo el apoyo empresarial en actividades relacionadas con la paz. Otros también deben invertir tiempo y energía considerables para “venderles” proyectos de prevención de conflictos y construcción de paz a las empresas. Esto es lo que muchas agencias gubernamentales, tanto en el ámbito local como en el nacional, han venido haciendo crecientemente en Colombia, algunas con más éxito que otras. Alianzas Red, un programa presidencial de Acción Social<sup>31</sup>, estuvo encargado durante varios años de canalizar los recursos nacionales e in-

ternacionales para proyectos de ayuda a poblaciones vulnerables en el país, y fue un actor líder en buscar la colaboración entre los sectores público y privado enfocada hacia proyectos para asistir y reintegrar específicamente a poblaciones desplazadas. El desplazamiento interno en Colombia ha sido una de las consecuencias más graves de la guerra. En 2003 Codhes estimó que en las últimas dos décadas hubo más de 3.1 millones de víctimas<sup>32</sup>, y sus reportes recientes indican que las cifras aumentaron<sup>33</sup>. Es por ello que hoy el Gobierno tiene un mandato legal para proteger a la población desplazada entre todos los grupos vulnerables, e incluso, en 2005, después de las críticas por parte de ONG, firmó un decreto especial para mostrar su compromiso con la protección de las víctimas y la prevención del desplazamiento<sup>34</sup>. En este contexto se creó Alianzas Red en 2001 con recursos donados por el Fondo de Desarrollo Social Japonés (JSDF) a través del Banco Mundial y con la asistencia técnica de la oficina del PNUD en Colombia, que administró las finanzas del programa.

<sup>31</sup> En septiembre de 2005 la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y la Red de Solidaridad Social (RSS) se fusionaron en la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) como una sola institución.

<sup>32</sup> Codhes, “Guerra y confinamiento, ¿desplazados sin salida?”, *Boletín Informativo* 46 (Bogotá: Codhes, 2003).

<sup>33</sup> Codhes, “Desplazados en el limbo”, *Boletín Informativo* 56 (Bogotá: Codhes, 2005).

<sup>34</sup> Presidencia de la República, “Decreto 250 de febrero 7 de 2005, por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones” (Bogotá: Presidencia de la República, 2005).

## Las estrategias

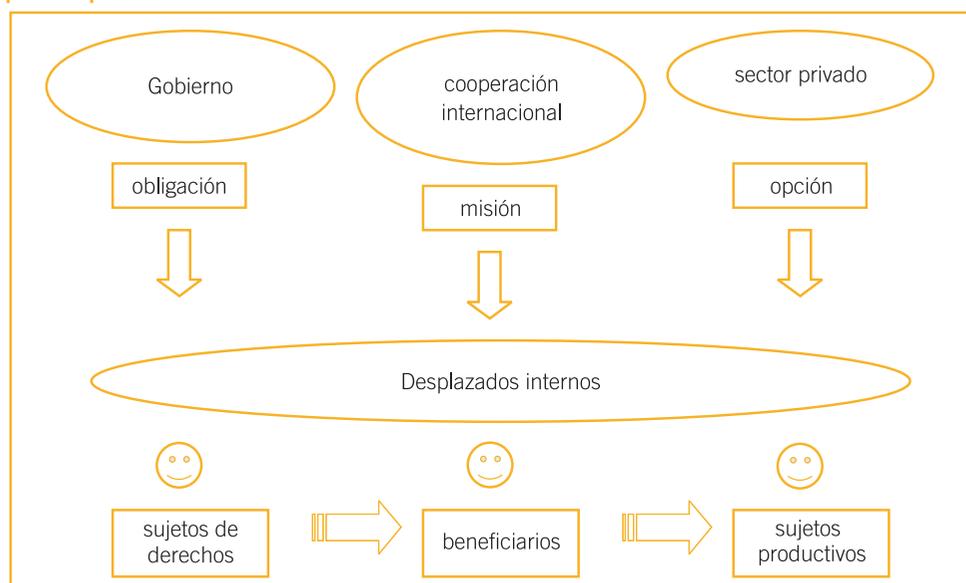
La misión de Alianzas Red fue construir arreglos entre el sector público, empresas privadas, comunidades locales y donantes internacionales para crear oportunidades de empleo para los desplazados a través del desarrollo de una metodología de construcción de alianzas que pudiera ser replicada luego en otros lugares. El tipo de compañías con las que se estableció contacto varió. El criterio tuvo que ver más con la probabilidad de que ayudaran y si el negocio podía absorber la mano de obra de los desplazados. Las estrategias utilizadas fueron cuatro:

1. Fortalecer las asociaciones empresariales ya existentes. Se buscó así construir alianzas entre organizaciones públicas y privadas para crear o fomentar asociaciones de empresas en las que los desplazados pudieran encontrar trabajo. El entrenamiento inicial de la población desplazada era responsabilidad de las compañías. Esta estrategia incluyó apoyo para el reajuste al ambiente laboral, capacitación técnica, compra de maquinaria, acondicionamiento de instalaciones y apoyo durante el entrenamiento.
2. Involucrar a personas desplazadas en proyectos contratados por el Estado, particularmente en infraestructura, a través de la “acción afirmativa”, usando cláusulas de “discriminación positiva” en contratos públicos en donde los oferentes debían incluir una cuota mínima de desplazados (10%–15%) en su personal. Fue así como se firmaron acuerdos de entrenamiento sin costo con organizaciones que trabajan en iniciativas empresariales sociales.
3. Construir alianzas con compañías del sector privado urbano para que éstas contrataran a desplazados o financiaran un proyecto de desarrollo económico que pudiera darles empleo masivo. También se acompañó con una fase de entrenamiento (con ayuda psicosocial incluida) durante la cual se otorgaron subsidios a los desplazados.

4. Crear proyectos de desarrollo económico rural basados en acuerdos entre el sector privado, las agencias de Gobierno regionales y las comunidades, a través de alternativas de asociación agroindustriales, seguridad alimentaria, capacitación técnica y mejoramiento de la infraestructura social.

La tarea principal de Alianzas Red fue encontrar compañías dispuestas a colaborar. Según la coordinadora, apelar a la RSE como motivación para el involucramiento de las empresas no bastaba. Indudablemente aún hace falta que la RSE se extienda y actualice en Colombia. Por eso había que hablar en términos de negocios. “Uno tenía que hablarles duro –mostrarles cifras, demostrarles que uno sabe más que ellos sobre sus empresas-, si no no los convencía”. En consecuencia Alianzas Red desarrolló un gráfico (ver Figura 1), que le mostraba a cada compañía que visitaba. Es una explicación visual de las responsabilidades y roles de cada actor involucrado –el Gobierno, los donantes internacionales y el sector privado– con respecto a las personas desplazadas. El argumento del gráfico era que el Gobierno tiene una *obligación* frente a un desplazado, porque como ciudadano (sujeto de derechos y deberes), éste tiene derecho a protección y cuidado especial por parte del Estado. Los donantes internacionales, por otro lado, se comprometen en los programas porque esa es su *misión*. La población desplazada es la *beneficiaria*. Finalmente, las empresas del sector privado tienen la *opción*, si quieren, de participar voluntariamente en programas que involucren desplazados. Los desplazados fueron presentados ante los empresarios como *sujetos potencialmente productivos*, que ellos pudieran elegir integrar a sus estructuras de negocios. Otro asunto importante que se trató constantemente con las compañías fue la rentabilidad. La coordinadora de Alianzas Red señaló que cada vez que hablaba con ejecutivos tenía que explicarles cómo su participación en el programa no conllevaría pérdidas, dado que la sostenibilidad financiera de los proyectos estaba asegurada desde el comienzo, prin-

Figura 1. Modelo usado por Alianzas Red para involucrar a empresas en la creación de empleos para desplazados



principalmente a través de estudios de factibilidad. Gracias al esquema de negociación diseñado, la contribución de las empresas privadas en los proyectos fue de hasta un 70%.

Alianzas Red también ofreció incentivos, especialmente en la primera fase. En algunos proyectos dio los recursos humanos y financieros para el periodo de entrenamiento. A otros les ofreció maquinaria nueva adquirida con los fondos del programa.

En general, con todo e incentivos a las compañías les preocupaba la seguridad, dado que algunos de los proyectos se desarrollaron en áreas afectadas por la violencia. Por eso trataban de asegurarse de definir muy bien sus responsabilidades en los proyectos. Además, Alianzas Red les decía a los empresarios que si participaban en los proyectos recibirían buena publicidad, lo que a su vez podría incrementar la demanda o ayudarlos a mantener buenas relaciones con las comunidades locales.

Alianzas Red también ofreció encargarse de la mayoría de gestiones burocráticas y papeleo para minimizar el tiempo que debían invertir las compañías y sus directivos. Cuando las compañías seguían reacias, Alianzas Red usaba un enfoque más firme. Dependiendo del proyecto, algunas empresas se quejaban de los costos. “Ahí es cuando realmente necesitábamos ponernos duros con ellos. Teníamos que hacerlos ver que si no contribuían, la situación actual, es decir, el conflicto y el malestar social, no van a cambiar, sólo a empeorar. Les hacíamos preguntas duras, como ‘¿usted cree que es correcto tener que mandar a sus hijos a estudiar lejos para que no los vayan a secuestrar?, ‘¿quiere continuar sintiendo que no puede salir de las ciudades porque hay una guerra afuera?’”, afirmó Alianzas Red.

En términos de la solidaridad del sector privado, las diferencias regionales fueron notorias. En la experiencia de Alianzas Red en regiones como Antioquia, una de las más ricas del país y conocida por su sólido capital social, fue más fácil involucrar a las empresas privadas en proyectos sociales. Trabajar con universidades privadas también fue provechoso, especialmente a través de acuerdos para pasantías o investigación.

Para que todo esto funcionara también fue necesario trabajar con los desplazados para cambiar algunas de sus actitudes. Debieron pasar de verse a sí mismos como entidades pasivas *con derecho a* cuidado y protección, a considerarse como sujetos productivos que compartían responsabilidades en los proyectos y en el mejoramiento social en general. El programa Alianzas Red como tal llegó a su fin en diciembre de 2005, pero algunos de los proyectos generados siguieron en marcha con el acompañamiento de Acción Social. Sus aprendizajes, según la coordinadora del programa, también han sido retomados por otros programas de esa misma entidad, y el interés de continuar vinculando al sector privado en iniciativas similares permanece.

En total, se desarrollaron 22 proyectos entre junio de 2003 y diciembre de 2005, que beneficiaron a alrededor de 5.750 familias (23.995 personas) en Bogotá – Soacha, Cali, Medellín y Barranquilla, las principales ciudades receptoras de población desplazada, y la provincia de Rionegro en Cundinamarca, los municipios de La Palma y El Peñón, Cali, 14 municipios en el oriente de Antioquia y la Ciénaga Grande de Santa Marta, las principales ciudades expulsoras de desplazados.

#### Recuadro 5. Proyectos de la Zona Franca de Barranquilla

Una de las entidades que se involucró en un proyecto con Alianzas Red fue la Zona Franca de Barranquilla. Las zonas francas son áreas con aduanas y regímenes cambiarios y fiscales especiales, dedicadas a fomentar la industrialización de bienes y la provisión de servicios para el mercado de exportaciones. La Zona Franca de Barranquilla es un conglomerado de 92 compañías de diferentes sectores productivos.

De acuerdo con la coordinadora de proyectos de la Zona Franca, ésta fue una de las muchas compañías que Alianzas Red contactó en la ciudad. “Muchas otras los rechazaron”, admite. Sin embargo, se logró establecer una iniciativa exitosa entre Alianzas Red y nueve compañías textiles que operan en la Zona Franca, con la ayuda de la ONG internacional Cooperative Housing Foundation (CHF) y la ONG local Corporación Dominicana Opción Vida, Justicia y Paz. “Cuando el equipo local de Alianzas Red se acercó a la empresa, nuestro presidente pensó que la idea era interesante, pero en principio no sabía muy bien qué hacer con eso o cómo darle inicio adecuadamente (...) Él había ido a Asia, a Japón o a China, y había oído de un ejercicio empresarial similar con excelentes resultados. Por eso trabajar con Alianzas Red le sonó”. Además señala que, en su opinión, la personalidad del presidente también tuvo que ver. “Es un joven entusiasta, un visionario con gran carisma”.

La alianza se concretó y las dos entidades crearon un proyecto de un año llamado “Tejedores de sueños”, cuyo objetivo fue reintegrar a personas desplazadas de la zona, entrenarlas y darles empleo en fábricas maquiladoras de textiles. Alrededor de 600 personas (sobre todo mujeres jóvenes y madres solteras entre los 18 y los 35 años) respondieron a la convocatoria inicial. Esas personas pasaron por un riguroso proceso de selección de 60 días y se les dio atención social y psicológica especializada. Al final alrededor de 240 fueron elegidas y se les dieron trabajos estables. Las nueve compañías involucradas firmaron un compromiso con Alianzas Red que estableció que el 80% de la gente que fuera entrenada recibiría un contrato de un año con todos los beneficios sociales y seguro de salud. Algunas de ellas seguían en la empresa después del año inicial.

Toda la experiencia marcó a la Zona Franca de manera positiva y cambió su aproximación a la RSE. De hecho, recientemente las empresas participantes crearon la Fundación Zona Franca de Barranquilla que, según su coordinadora, estará dedicada a replicar ese tipo de experiencias.

## VII. El programa Empresas por la Paz de Confecámaras

Por muchos años tanto los académicos como los políticos en Colombia han discutido fuertemente sobre si la pobreza y la inequidad fueron y han sido factores estructurales claves en la base del conflicto<sup>35</sup>. En las décadas de los ochenta y noventa, la visión predominante entre economistas ortodoxos era que la pobreza y la inequidad no tenían que ver con la violencia y que, en cambio, el tráfico de drogas explicaba la mayoría de los problemas del país. La discusión tiene muchos elementos en juego, entre ellos si deberían implementarse políticas fundamentales de redistribución, o cómo tratar a la guerrilla si es verdad que ésta tiene razones “legítimas” para su lucha.

El debate no se ha resuelto, pero las prácticas de construcción de paz sobre el terreno indican que muchos en Colombia están implícitamente de acuerdo en que no se puede lograr una paz sostenible sin aliviar la pobreza e incrementar el desarrollo económico. El empleo, por ejemplo, ha sido un elemento constante en las experiencias de construcción de paz registradas en este estudio. Con todo, la pregunta sobre cuáles son las maneras –reconociendo que hay muchas– en las que se interrelacionan la pobreza y el conflicto sigue siendo importante, especialmente si se tiene en cuenta que esos supuestos orientan la política pública. El programa Empresas por la Paz de Confecámaras, proporciona elementos interesantes sobre el tema al tratar aspectos del nivel micro del debate y sugerir que las microdinámicas entre individuos son parte de fenómenos en el nivel macro, como el conflicto armado.

En 2003 y 2004 Confecámaras, la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, llevó a cabo el proyecto Empresas por la Paz con el apoyo financiero de Usaid, canalizado a través de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que dio el 47% de los fondos, 46.077 dólares<sup>36</sup>. Las cámaras locales contribuyeron en especie para eventos específicos. El objetivo fue fomentar la creación de escenarios para una paz sostenible a través de “proyectos de reinserción social” basados en dos componentes principales: resolución pacífica de conflictos en el nivel micro (la familia y el lugar de trabajo) e iniciativa empresarial. En realidad, el proyecto era un producto derivado de un esfuerzo conjunto previo entre Confecámaras, la OIM y otros socios, enfocado en desarrollar pedagogía para la construcción de paz en tres zonas de conflicto en Bogotá. Como lo indicó el coordinador de programas sociales de Confecámaras, “gracias a este antecedente exitoso determinamos que la violencia y los diferentes tipos de conflictos comienzan y terminan con asuntos económicos. No se imagina cómo la incapacidad de la gente para solucionar sus conflictos más simples puede dar al traste con cualquier iniciativa económica en la que uno piense. Nuestra visión es

que el conflicto no es sólo el ‘conflicto armado’ (guerrilla y paramilitares), sino que todo comienza en el nivel cotidiano”. Aunque la funcionaria de la OIM encargada de este proyecto también estuvo de acuerdo con esa idea, cree que los factores económicos también son importantes. “Uno no puede simplemente hablarle a la gente sobre la paz si ellos no tienen dinero para sus necesidades básicas. Ninguna teoría sobre la paz funciona si la gente no puede pagar la comida o el transporte”. Esto llevó a Confecámaras a diseñar un proyecto para romper ese círculo vicioso. Desde su perspectiva, con suficiente organización, un buen plan, un pequeño capital y entrenamiento en resolución de conflictos, puede surgir un negocio sostenible. Éste, a su vez, puede aliviar la pobreza y prevenir que la gente se involucre en el conflicto –sea por necesidades materiales o por convicción ideológica– o se convierta en otra víctima indefensa de la guerra.

Por ello, Confecámaras se acercó a la OIM con un plan para identificar posibles candidatos en tres ciudades diferentes que pudieran formular planes de negocios potencialmente exitosos. La OIM aceptó dado que estaba interesada en apoyar proyectos que provinieran de la “sociedad civil” y no sólo del Gobierno, y fue ella la que sugirió que el proyecto se llevara a cabo no en los principales centros urbanos, sino en algunas ciudades más pequeñas y enfocándose en los barrios más pobres, que son los que normalmente reciben menos atención y son más vulnerables a la dinámica del conflicto armado. Las personas que se alistaron en el proyecto, cerca de 200 por ciudad, fueron sobre todo madres jóvenes y hombres en los veintes. Al comienzo el proyecto les dio asesoría sobre cómo resolver sus conflictos cotidianos de manera pacífica, a través de seminarios, actividades pedagógicas y talleres de juegos de rol en los que se los enfrentaba a situaciones conflictivas del día a día para las que tenían que encontrar soluciones. Los talleres fueron facilitados por el Centro para la Conciliación de la Cámara de Bogotá, que se dedica a promover la solución pacífica de conflictos en contextos comunitarios.

Simultáneamente, organizaron charlas y visitas con ejecutivos de las compañías privadas que estaban apoyando el proyecto, quienes les contaban a los participantes acerca de sus propias experiencias como empresarios, sus historias, dificultades y logros. “Tenían que aprender a no dejarse frustrar por las dificultades”, afirmó el coordinador del programa. Para esto, las alianzas con el sector privado fueron cruciales. “Básicamente, necesitábamos que ellos fueran los padrinos de este proceso”. Un criterio fundamental para la selección de las compañías era que estuvieran bien establecidas en sus zonas de operación. En total sólo cerca de 10 compañías aceptaron la propuesta –supermercados locales, compañías de productos lácteos, restaurantes, comerciantes de frutas y ferreterías–, en su mayoría empresas pequeñas debido al tamaño de las ciudades en las que se desarrolló el proyecto. Como se ha mostrado en otros casos, lograr la participación

<sup>35</sup> Francisco Gutiérrez, “Inequidad y violencia política: una precisión sobre las cuentas y los cuentos” en *Análisis Político* 43, mayo/agosto 2001 (Bogotá: IEPRI, Universidad Nacional, 2001).

<sup>36</sup> El costo total del proyecto ascendió a 97.752 dólares.

del sector privado no fue una tarea fácil. De acuerdo con el coordinador, “tuvimos que ‘venderles’ nuestra idea mostrándoles la RSE como una verdadera inversión”, pero también entendiendo esa inversión en términos sociales. “Eencialmente, uno les decía que, aunque puede que las contribuciones que hagan no les sean rentables en el corto plazo o de manera directa, de todas maneras van a desencadenar transformaciones en su entorno, que en el largo plazo les van a traer estabilidad y beneficios”. Las empresas que participaron en el proyecto terminaron por reconocer la importancia del ejercicio; “se dieron cuenta de que ayudar y motivar transformaciones dentro del imaginario de ‘lo que se puede hacer’ [a través de iniciativas empresariales] no era sólo un acto de filantropía, sino una actividad mucho más estructurada”. Por otro lado, los beneficios en términos de reputación también fueron un incentivo. Para las cámaras locales era una oportunidad de volverse visibles dentro de sus comunidades y deshacerse de su imagen de “inalcanzables” para el ciudadano común. Para las compañías los incentivos tenían dos caras: primero, incrementar el número de clientes y segundo, protegerlos de las presiones indeseadas de los grupos ilegales, gracias a su compromiso social con las comunidades locales.

De los 200 participantes iniciales por ciudad que comenzaron el proceso, alrededor de 25, aquellos con un “mejor sentido de responsabilidad” y posibilidad de éxito como empresarios, fueron escogidos para continuar hasta la etapa final. Se les pidió que formaran grupos y el grupo ganador en cada ciudad fue premiado con 2.100 dólares como dinero de arranque. La mayoría de los proyectos que formularon eran en agronegocios, otro era una fábrica de ropa y otro una fábrica de velas. Según el coordinador de Empresas por la Paz, esta experiencia dejó un producto útil: una serie de folletos educacionales sobre resolución de conflictos e iniciativa empresarial comunitaria, los cuales se han distribuido ampliamente a las cámaras de comercio y empresas en todo el país.

Aunque lo ideal habría sido que Confecámaras hubiera continuado desarrollando esta experiencia, el seguimiento y monitoreo del proceso y de los planes de negocios, así como la repetición del proyecto en otros lugares no fueron posibles por falta de fondos. Sin embargo, algunas cámaras han aprovechado los recursos locales. Por ejemplo, en Popayán y Pasto se establecieron alianzas con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y con universidades locales para asegurar asistencia técnica o educativa para algunos de los proyectos. Varias de las empresas involucradas en el proceso también contribuyeron, comprometiéndose a comprar los productos de los proyectos cuando éstos tenían relación con sus propios negocios, o a través de donaciones en especie, como maquinaria para las agroempresas. El coordinador de Empresas por la Paz añadió que “en Colombia nadie invierte en iniciativas empresariales. Es extremadamente duro encontrar dinero para desarrollar este tipo de proyectos”. Por el contrario, otras

personas expertas en el mismo campo afirman que “la plata está pero el problema es encontrar proyectos de alta calidad en los que valga la pena invertir”.

## VIII. El sector privado y el proceso de DDR

La reinserción de excombatientes se convirtió desde el 2002 en un reto enorme para Colombia. Desde ese año se aceleraron las deserciones de miembros de las FARC, el ELN y las autodefensas. A julio de 2006 los desmovilizados “individuales” ascendían a cerca de 10.300. Evaluaciones preliminares del Gobierno atribuyeron las deserciones al aumento de la presión militar por parte de las Fuerzas Armadas, la inhabilidad de los grupos para asegurar la lealtad de sus miembros por medio del adoctrinamiento ideológico, la existencia de abusos dentro de los grupos para mantener la disciplina y el hecho de que a los combatientes se les estuvieran ofreciendo opciones de subsistencia viables y menos riesgosas por fuera de la guerra a través de programas patrocinados por el Gobierno<sup>37</sup>. Encima de eso, el gobierno de Uribe negoció una desmovilización masiva de paramilitares a cambio de ciertos beneficios judiciales, lo que se formalizó en el 2005 con la Ley de Justicia y Paz. Entre diciembre de 2004 y el 2006, 31.660 paramilitares se desmovilizaron colectivamente<sup>38</sup>.

La naturaleza del reto es compleja<sup>39</sup>. Por un lado está la magnitud del fenómeno. Nunca antes había tenido el país que absorber tantos desmovilizados. A comienzos de los años noventa el Gobierno colombiano reinsertó cinco grupos insurgentes y algunas milicias urbanas que sumaron en total alrededor de 5.000 personas. La reinserción de 42.000 personas ha requerido esfuerzos financieros y administrativos distintos. De otra parte, el hecho de que la desmovilización esté ocurriendo antes del fin del conflicto armado ha demostrado ser difícil. Muchos excombatientes reciben amenazas de muerte por parte de sus camaradas o adversarios; grupos armados ilegales activos han tratado de reclutar a guerrilleros y paramilitares desmovilizados para que vuelvan a entrar en el conflicto; organizaciones criminales también han tratado de atraerlos a sus redes; y las comunidades locales no siempre han estado dispuestas a acogerlos debido a rencores o temores de seguridad. Finalmente, están las dificultades políticas. Los términos de la negociación entre la administración Uribe y los paramilitares recibieron y siguen recibiendo fuertes críticas: muchos sectores los perciben como excesivamente suaves dado el lamentable récord de violación de derechos humanos de estos grupos y su estrecha conexión con el narcotráfico. Por eso, algunos actores, entre ellos miembros de la comunidad internacional, fueron al comienzo reticentes a apoyar los programas de reinserción de los paramilitares en particular, lo que sin embargo alcanzó a afectar también la reinserción de guerrilleros. Las Naciones Unidas, por ejemplo, argumentaron que la política del Gobierno de promover la des-

<sup>37</sup> Conversaciones con funcionarios del Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, 2004-2005.

<sup>38</sup> Cifras del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior.

<sup>39</sup> Ver Alexandra Guáqueta, “Desmovilización y reinserción en El Salvador: Lecciones para Colombia”, *Informes FIP 1* (Bogotá: FIP, 2005).

movilización individual en parte sobre la base de que no era un “instrumento de paz”, sino una estrategia de guerra usada por el presidente Uribe para evitar negociaciones de paz con las FARC y desde la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos emitieron fuertes pronunciamientos en contra de la Ley de Justicia Paz mientras hacía curso en el Congreso<sup>40</sup>. Donantes claves, como Estados Unidos, también fueron al comienzo tímidos con su apoyo a los programas de desmovilización y reinserción de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de Colombia y del Ministerio del Interior debido al tema paramilitar y sólo hasta el 2006 aprobaron rubros de asistencia específicos<sup>41</sup>. Fueron Suecia y Holanda quienes se “arriesgaron” primero a ayudar a Colombia por medio de su apoyo a la Misión de Verificación de la OEA encargada de monitorear algunos aspectos de la desmovilización colectiva paramilitar. Para el 2006, ya había más colaboración internacional mucha de ella canalizada y ejecutada a través de la OIM.

## En busca del apoyo del sector empresarial

Desde que el Gobierno se dio cuenta de la magnitud del reto después del 2002, comenzó a buscar la ayuda de las empresas privadas. Al inicio los contactos se hicieron a través del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil del Ministerio del Interior y fueron casi ocasionales -había una idea sobre la conveniencia del apoyo empresarial pero sin una estrategia clara sobre cómo enganchar a las empresas-. Poco a poco los contactos ocasionales se volvieron más frecuentes y el Gobierno fue refinando su forma de aproximarse a los empresarios. En el proceso ayudaron otros actores. Estados Unidos, por ejemplo, prestó su poder de convocatoria para llamar a reuniones con altos ejecutivos nacionales e internacionales. Lo mismo hizo el Banco Mundial. Desde la sociedad civil, organizaciones como la Fundación Ideas para la Paz también hicieron un gran esfuerzo para sensibilizar al sector privado sobre las necesidades del posconflicto (y también los riesgos de involucrarse en programas sin que antes el Gobierno hubiera hecho ajustes a algunos de sus esquemas de entrenamiento y socialización de los excombatientes)<sup>42</sup>.

Hubo diferentes lógicas para querer impulsar una mayor participación de las empresas. Unos vieron a las empresas como fuentes obvias de empleo sostenible y compradores garantizados de productos hechos por desmovilizados. Otros entendieron que sus aportes podían ser más bien en conocimiento, ayudando a montar pequeñas y medianas empresas, a gestionar créditos, a crear fondos de inversión, entre otros. Hubo también argumentos no tanto de carácter práctico y funcional sino políticos. Para unos, ésta era una buena oportunidad para que el empresariado colombiano demostrara su compromiso con la paz ante aquellos críticos a nivel nacional y el exterior que le atribuían parte de la responsabilidad del conflicto armado, bien fuere por acción

u omisión. Siendo Colombia uno de los pocos países con conflicto armado y a la vez una economía relativamente desarrollada, la indiferencia del sector privado doméstico era moralmente injustificable ante el escrutinio internacional. Al final, en general, había un sentimiento de que Colombia con todo y la cooperación internacional, el mayor esfuerzo para sobrellevar el posconflicto debía venir de Colombia misma incluyendo a las grandes, medianas y pequeñas empresas, pues ellas encerraban muchas de las claves para materializar los proyectos de reinserción y generar soluciones de empleo sostenibles en el tiempo.

## Reacciones y respuestas

Inicialmente, el sector privado se abstuvo de ayudar de forma vigorosa. Los siguientes fueron los desincentivos más fuertes:

- La ausencia de un representante gubernamental de rango “ministerial” que pudiera convocar a los presidentes de las grandes empresas y estimular la coordinación necesaria al interior del sector público. Sólo hasta enero de 2006 el Gobierno finalmente designó un equipo de alto nivel de tres personas para coordinar los contactos con las empresas: una persona de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, una representante del SENA y un asesor con experiencia empresarial. Luego en la segunda administración de Uribe que inició en agosto de 2006, el Gobierno creó la Alta Consejería para la Reintegración.
- La falta de propuestas concretas sobre qué exactamente se esperaba de las empresas. Desde el punto de vista de muchos empresarios, el Gobierno no tenía un plan concreto, sólo peticiones generales de ayuda. Por casi cuatro años este vacío fue un impedimento grande: el sector público no tenía el recurso humano o financiero para formular al detalle, por ejemplo, planes de negocios con estudios de factibilidad y mercadeo, mientras que los empresarios no veían que esta función les correspondiera a ellos. Con el tiempo, la brecha se fue cerrando, en parte gracias a la gestión de cooperantes internacionales. Entre los aprendizajes más importantes estuvo el haberse dado cuenta que el esquema original de reinserción, que le otorgaba cerca de 2.800 dólares a los desmovilizados individuales para comenzar un negocio pequeño y 900 dólares a los paramilitares desmovilizados colectivamente, estaba basado en el supuesto poco realista de que los excombatientes eran emprendedores naturales. Esto fue algo que rápidamente advirtieron los empresarios. Sobre la marcha, los programas gubernamentales eventualmente se dieron cuenta que muchos excombatientes no tenían las habilidades necesarias o la

<sup>40</sup> Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Consideraciones sobre la Ley de Justicia y Paz”, Bogotá, junio 27, 2005.

<sup>41</sup> “Destruyen en E.U. 15.4 millones de dólares a proceso con AUC”, *El Tiempo*, mayo 4, 2006; “Y el gringo ahí”, *Semana.com*, Febrero 5, 2006, no. 1240.

<sup>42</sup> En 2005 la FIP entrevistó a diferentes asociaciones empresariales en las principales ciudades de Colombia para estimar la voluntad del sector privado de apoyar proyectos de DDR y hacer una evaluación preliminar de qué tipo de incentivos serían necesarios para generar un mayor interés. Ver Fundación Ideas para la Paz, “Participación del sector empresarial en la reinserción: percepciones y oportunidades”, *Informes FIP 2* (Bogotá: FIP, 2006).

estabilidad psicológica para manejar solos un negocio. En este nivel había también toda una serie de aspectos prácticos que no estaban resueltos: ¿Cómo podía una empresa contactar y contratar a un excombatiente? ¿Había bases de datos disponibles?

- Temores de seguridad. Las empresas tenían reservas frente a la conducta de los excombatientes, vistos como personas predispuestas al crimen y sin las habilidades laborales apropiadas. Unos expresaron su preocupación de que contratar excombatientes generaría incomodidad entre los empleados actuales de las compañías y que ahuyentaría a los clientes. También contemplaban con temor la posibilidad de sabotajes o retaliaciones por parte de los grupos armados ilegales que aún estaban activos.
- Temores legales y políticos. Dados los problemas que enfrentó (y que aún enfrenta) la legitimación y formalización con decretos de los términos del acuerdo de paz con gru-

pos paramilitares, mucho empresarios temían involucrarse en proyectos y programas que luego fueran invalidados jurídicamente. Tampoco querían ser acusados de estar ayudando a lavarle la imagen a personas claramente involucradas con el narcotráfico.

Teniendo en cuenta las tendencias discutidas en este capítulo, se puede esperar que la colaboración de las empresas en la creación de oportunidades de trabajo para combatientes desmovilizados se incremente. En las décadas de los ochenta y noventa, por ejemplo, para los empresarios colombianos no era usual creer que debían y podían jugar un papel fundamental en los programas de DDR. Muchos sentían que la responsabilidad era ante todo del Estado. Hoy en día, por el contrario, el sector privado en el país cree que un proceso de DDR exitoso es una prioridad nacional y que su colaboración, además de ser necesaria, atiende a sus propios intereses –aunque, invariablemente, los líderes empresariales todavía se refieren al “muy necesario” liderazgo del sector público en la materia<sup>44</sup>.

#### Recuadro 6. Oportunidades de empleo para desmovilizados individuales

El Ministerio del Interior ayuda a los excombatientes a montar sus propias empresas o les encuentra opciones de empleo. En el 2005 1.164 proyectos de emprendimiento fueron inaugurados, en donde cada proyecto recibe 3.480 dólares como capital semilla. Hasta ahora, más de 33 empresas del sector privado colaboran de distintas formas: algunas cobran por sus servicios y otras contribuyen “por el bien público”. Dos fiduciarias administran los dineros que les dan a los excombatientes; vendedores al por mayor han convenido entrenar excombatientes y proveer sus “minimercados”, mientras que otras empresas están dando empleo directamente. Uno de los retos centrales para el Ministerio ha sido seleccionar candidatos “confiables” para las compañías dispuestas a contratar.

En Antioquia las autoridades locales han liderado un riguroso programa de entrenamiento y selección que ha apaciguado las preocupaciones de las empresas. Así, el alcalde de Medellín pudo asegurar 158 trabajos directos en firmas locales en 2005. En el proceso, la oficina del alcalde contó con la asistencia de la OIM en la planeación y monitoreo de los programas de asistencia psicológica y entrenamiento<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Como se explicó en el seminario “Reconstrucción y región”, financiado por la FIP y realizado en Medellín en noviembre de 2005.

<sup>44</sup> La FIP llevará a cabo un proyecto de investigación en 2006-2007 para evaluar la participación del sector privado en DDR.

## IX. Comentarios finales

### ¿Por qué se comprometen las empresas privadas con la construcción de paz?

Las empresas usualmente se comportan de manera racional, lo que quiere decir que reaccionan ante las circunstancias que minan su capacidad de competir en el mercado. Además, gerentes y empresas están sujetos a diversos incentivos que favorecen un enfoque de corto plazo (por ejemplo, bonos de fin de año atados a la reducción de costos, el alcance objetivos de ventas o la consecución de nuevos clientes). Existen diferentes factores que pueden explicar por qué era tan difícil que las compañías colombianas reaccionaran ante el conflicto armado; los que siguen son al menos dos de esos factores. Por muchos años, el conflicto interno estuvo contenido y tuvo poco o ningún impacto en las operaciones de las empresas domésticas. Desde los años treinta hasta los ochenta, las compañías en Colombia se desarrollaron y siguieron el camino del crecimiento económico local y nacional según éste se veía afectado por las regulaciones domésticas y las tendencias del mercado global. Además, los ambientes político, legal, institucional y económico en el país eran relativamente estables y transparentes –al menos según los estándares del mundo en desarrollo-. Por ello, no había ninguna razón de peso para que las empresas se preocuparan por los temas del conflicto y la paz. Por otro lado, su tendencia a enfocarse siempre en plazos más o menos cortos impedía una reflexión más profunda sobre las dinámicas del conflicto y sobre la posibilidad de que las cosas pudieran empeorar más adelante si ellos, junto con otros, no reaccionaban.

Las ideas de los líderes empresariales en cuanto al papel del sector privado en la sociedad y a la naturaleza del conflicto también reforzaron esa inacción. Simplemente, no era responsabilidad del sector privado proveer seguridad a regiones apartadas o involucrarse en negociaciones políticas entre el Gobierno y los grupos insurgentes. Esos eran asuntos del Estado. Con respecto a la naturaleza del conflicto, muchos creían que la guerra en Colombia tenía más que ver con diferencias ideológicas y políticas, cosas con las que ellos no tenían nada que ver. Así, sólo cuando tanto la dinámica del conflicto como las ideas sobre ciudadanía corporativa cambiaron, las empresas locales decidieron involucrarse más activamente en la búsqueda de una solución a los problemas del país, y en particular al conflicto armado.

A mediados de los noventa el conflicto no sólo había comenzado a infligir costos más altos en las operaciones de las compañías y en la economía, sino que además los empresarios también comenzaron a sufrir las consecuencias de la violencia en su propia carne, a través del secuestro, por ejemplo. Finalmente se llegó al límite y las empresas colombianas, junto con el resto de la sociedad, dejaron de pensar en el conflicto como un fenómeno contenido y rutinario. Sin embargo, es difícil determinar qué tan altos deben ser los costos antes de que se tome la decisión de hacer algo.

Por otro lado, el deterioro de la situación del país ocurrió en un momento en el que las normas democráticas liberales

y la RSE habían ganado fuerza a nivel global y en el país, lo cual ayudó a cambiar las ideas de los líderes empresariales sobre lo que se esperaba de ellos y sobre cuál era su gama de opciones. Este escenario normativo hizo posible que las empresas consideraran que su compromiso era necesario, deseable y viable.

Sin embargo, no todas las empresas colombianas han llegado a esa misma conclusión, y no todas las que lo han hecho, han llegado a ella por sí mismas. Como muestran los casos presentados, hay actores específicos que han sido claves a la hora de inclinar la balanza en la toma de decisiones de las empresas con respecto a la construcción de paz. Los donantes internacionales han jugado un papel importante de maneras diversas. Han hecho campaña en pro de la paz para mostrarle a las empresas qué pueden hacer. Han dado fondos y *know how* técnico para compartir la carga que implica el comprometerse con actividades que no están directamente conectadas con la actividad central de las empresas. Han brindado incentivos como el establecimiento de proyectos de construcción de paz que sean oportunidades de negocios (un cultivo de hortalizas rentable que emplee personas desplazadas). Las agencias del Gobierno también han hecho lo mismo. El proceso puede requerir sesiones intensas de construcción de confianza y persuasión. Los donantes internacionales y los Gobiernos también han aprendido a hablar el lenguaje de las empresas. Usualmente, alguien dentro de la compañía debe hacer el papel de “promotor de las normas”, una persona que presiona activamente en favor de apoyar un proyecto de construcción de paz determinado porque está convencida de la importancia de “hacer el bien” o porque eso puede darle prestigio a su carrera. Al final, cuando una compañía decide participar en un proyecto de construcción de paz, se produce un efecto dominó. Los contratistas de la empresa, sus socios y otras compañías vecinas se unen, sea para cumplir con las demandas o sugerencias de su socio, compartir los mismos beneficios, o simplemente para imitarlo.

Aquí el tamaño y la cultura corporativa tienen importancia. Las compañías urbanas más grandes tienden a tener más recursos humanos y financieros y están más a tono con los estándares democráticos predominantes, mientras que las empresas rurales más pequeñas tienen menos recursos, más dificultades para rechazar amenazas y presiones por parte de los grupos armados ilegales, y están más atrasadas en internalizar las normas de RSE.

### Visiones sobre la construcción de paz

Tradicionalmente, muchos colombianos han interpretado la paz como una aproximación pacífica a las guerrillas marxistas, es decir, como la finalización del conflicto a través de una negociación política entre el Gobierno y la guerrilla por medio de la cual el primero reconoce, al menos en un grado importante, las demandas de la segunda sobre compartir el poder, pero especialmente sobre la inequidad y la exclusión social. Una versión maximalista de esta noción iguala la paz con una transformación estructural de la sociedad, la economía y la política en general, según lineamientos socialdemó-

cratas. Además, quienes comparten esta perspectiva piensan que la desmovilización de los paramilitares no contribuye a la paz y preferirían ver en la cárcel a este grupo particular de combatientes ilegales. Una interpretación más modesta puede definir la paz simplemente como el fin de la confrontación violenta, sea a través de medios pacíficos o porque guerrilla y paramilitares deciden desmovilizarse o son vencidos por las fuerzas de seguridad del Estado. La cuestión de si combatir o no a los grupos armados ilegales por medios militares ha sido un tema controversial y no hay consenso en la materia. Sin embargo, los colombianos han reclamado protección frente a los abusos de los grupos armados ilegales, lo que supone al menos una capacidad mínima del Estado para proveer seguridad física a los ciudadanos a través del uso legítimo de la fuerza.

Entonces, ¿en dónde están las empresas domésticas en estos temas? Las iniciativas de paz examinadas en este documento no son una investigación exhaustiva. Para establecer las preferencias de las compañías se necesita una muestra más grande. No obstante, las iniciativas de construcción de paz que encontramos muestran que las empresas han establecido una conexión entre las variables socioeconómicas y el conflicto. Mejorar las condiciones de vida de las poblaciones pobres evitará que se unan a los grupos armados ilegales que aún existen. Sin embargo, esto no significa necesariamente que todas las empresas tengan la intención de generar cambios estructurales o de introducir un modelo de desarrollo alternativo. Aún así, ya se ha establecido un nexo entre desarrollo y seguridad. Otra explicación sobre por qué las compañías han decidido participar en programas sociales para crear nuevas iniciativas empresariales que den empleo a poblaciones vulnerables o jóvenes es que simplemente se han dirigido de manera natural a lo que conocen mejor, las actividades económicas. Algunas incluso han llegado a una versión mejorada más allá del puro desarrollo económico, añadiéndole a los proyectos componentes especiales para fomentar deliberadamente la solidaridad, el capital social, métodos no violentos de solución de conflictos, democracia, derechos humanos y tolerancia. En síntesis, por varias razones, la tendencia es políticamente significativa incluso si las iniciativas de construcción de paz no han tomado la forma de un movimiento de resistencia nacional o si evitan tratar tópicos claves relacionados con el comportamiento empresarial y la alta concentración de la riqueza. El sector privado está ayudando a mantener un impulso especial en favor del desarrollo de zonas marginales en Colombia. Las empresas cada vez están más expuestas al "otro", ONG y organizaciones sociales con ideas diferentes, y están aprendiendo a coexistir sin hostilidad, aunque todavía falta incluir en el proceso a los sindicatos. Además, con su participación en debates públicos sobre cómo terminar el conflicto, las empresas han tenido que reflexionar más profundamente sobre su propia identidad y su conducta.

## Bibliografía

Cárdenas, Mauricio, Cadena, Ximena y Caballero, Carlos, *Análisis del incremento en defensa y seguridad: resultados y sostenibilidad de la estrategia*, Fedesarrollo, Bogotá, 2005.

Codhes, “Guerra y confinamiento, ¿desplazados sin salida?”, *Boletín Informativo* 46, Bogotá: Codhes, 2003.

Codhes, “Desplazados en el limbo”, *Boletín Informativo* 56, Bogotá: Codhes, 2005.

Correa, Ricardo, “Empresarios, conflicto armado y procesos de paz en Colombia” en *Síntesis 2002-2003*, Bogotá: Fescol, Iepri, Nueva Sociedad, 2004.

Díaz, Ana María y Sánchez, Fabio, “A Geography of Illicit Crops (coca leaf) and Armed Conflict in Colombia”, *Working Paper* 47, Londres: Crisis States Programme, London School of Economics, 2004.

Echandía, Camilo, *El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia*, Bogotá: Presidencia de la República de Colombia, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Observatorio de Violencia, 1999.

Fundación Ideas para la Paz, “Participación del sector empresarial en la reinserción: percepciones y oportunidades”, *Informes FIP* 2, Bogotá: FIP, 2006.

Government Accountability Office, *US Non-military Assistance in Colombia is Beginning to Show Intended Results, But Programs are not Readily Sustainable*, Washington D.C., 2004.

Guáqueta, Alexandra, “The Colombian Conflict: political and economic dimensions”, en Karen Ballentine y Jake Sherman (eds.), *The Political Economy of Armed Conflicts: beyond greed and grievance*, Londres: Lynne Rienner Publishers, 2003.

Guáqueta, Alexandra, “Desmovilización y reinserción en El Salvador: Lecciones para Colombia”, *Informes FIP* 1, Bogotá: FIP, 2005.

Gutiérrez, Francisco, “Inequidad y violencia política: una precisión sobre las cuentas y los cuentos” en *Análisis Político* 43, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, IEPRI, mayo/agosto, 2001.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, *Panorama actual del Oriente Antioqueño*, Bogotá: Presidencia de la República, 2003.

Presidencia de la República, “Decreto 250 de febrero 7 de 2005, por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”, Bogotá: Presidencia de la República, 2005.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El conflicto: callejón con salida. Índice nacional de desarrollo humano*, Bogotá: Naciones Unidas, 2003.

Rettberg, Angelika, “Business-Led Peacebuilding in Colombia: fad or future of a country in crisis”, *Working Paper* 56, Londres: Crisis States Programme, London School of Economics, 2004.

Rojas, María Cristina y Morales, Gustavo, *Filantropía y cambio social: el caso de las fundaciones empresariales filantrópicas en Colombia*, informe presentado a la Fundación Ford, Bogotá: CCRP, 1999.

Rojas, María Cristina, “Corporate Philanthropy: A Reflection Based on the Colombian Experience” en *Harvard Review of Latin America*, Cambridge: Universidad de Harvard, primavera 2002.

Romero, Mauricio, *Paramilitares y autodefensas, 1982-2003*, Bogotá: Iepri, Planeta, 2003.

Russett, Bruce, *Grasping the Democratic Peace*, Princeton: Princeton University Press, 1994.

Zúñiga, Daniel, Memorias del taller “La participación empresarial en los procesos de paz en Colombia”, Fundación Ideas para la Paz, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá: enero, 2003, mimeo.

### Artículos y comunicados de prensa

Central Unitaria de Trabajadores, “La CUT condena acto terrorista”, <http://www.cut.org.co>

*El Colombiano*, “Iglesia e industriales apoyan eventual diálogo con las FARC”, junio 1, 2006.

*El Tiempo*, “Destraban en E.U. 15.4 millones de dólares a proceso con AUC”, mayo 4, 2006.

*El Tiempo*, “La alianza de 125 organizaciones sociales y afines por una cooperación internacional para la paz rechaza la donación de 8.500 dólares a las FARC”, noviembre 5, 2004.

*El Tiempo*, “Uno no puede escoger entre terroristas buenos y malos, afirma Luis Eduardo Garzón”, febrero 17, 2003.

*La República*, “Y Nicanor dijo hasta luego”, edición especial de Semana Santa, 2004.

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Consideraciones sobre la Ley de Justicia y Paz”, Bogotá, junio 27, 2005.

*Semana.com*, “Y el gringo ahí”, febrero 5, 2006, no. 1240.

### Páginas web

Agencia Colombiana para la Cooperación Internacional, Presidencia de la República. <http://www.accionsocial.gov.co/>

Correlates of War, <http://www.correlatesofwar.org>





*Textos*

FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

*Ilustraciones de portada*

De izquierda a derecha: 1. © International Alert; 2. © Pep Bonet/Panos; 3. ©Andrew Alvarez/AFP/Getty Images; © 4. International Alert; 5. © International Alert; 6. © International Alert; 7. © Sven Torfinn/Panos.

*Diagramación*

Carlos Andres Ortíz - Cargraphics S.A.

*Preprensa e impresión*

Cargraphics S.A.

ISSN: 1909-4310

© Fundación **Ideas para la Paz**, 2006  
Tel: (57 1) 644 6572 / Fax: (57 1) 218 1353  
Calle 100 No. 8A - 37, Torre A, Of. 605  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / E-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)

IMPRESO EN COLOMBIA / PRINTED IN COLOMBIA

[La Fundación Ideas para la Paz (FIP) surge de la preocupación de un grupo de ciudadanos – empresarios por la grave situación del país por la poca conciencia y el escaso conocimiento e información que la sociedad tiene sobre los procesos de paz. También porque en la actualidad es generalmente reconocido que el sector empresarial está llamado a jugar un papel fundamental en la resolución de los conflictos y en el logro e implementación de los necesarios acuerdos de paz.]



Fundación **Ideas para la Paz**  
Calle 100 No.8A - 37, Torre A, Of. 605  
Tel: (571) 644 6572 / Fax (571) 218 1353  
[www.ideaspaz.org](http://www.ideaspaz.org) / E-mail: [fip@ideaspaz.org](mailto:fip@ideaspaz.org)

