



Superando el conflicto

Una agenda para la construcción de la paz

Fundación **Ideas para la Paz**

Superando el conflicto

Una agenda para la construcción de la paz

Contenido

La complejidad del conflicto

El contexto interregional

Los tiempos del conflicto

El post-conflicto: una oportunidad

La transformación de la violencia

El conflicto y el sector empresarial

Instituciones y reglas de juego

Promoción de estándares y códigos

Fortalecimiento institucional local

El espacio de la reconciliación

Una agenda para la construcción de la paz

Enero de 2005

9. El reto por una parte es desarrollar estrategias que articulen de manera efectiva la cooperación internacional con los recursos nacionales; y por la otra, proponer soluciones que se ajusten a las obligaciones internacionales que el Estado ha adquirido.

10. Por estas razones, las posibilidades de superar el conflicto están sujetas a una comprensión adecuada del papel que los diferentes actores deben desempeñar. Esta ha sido una tarea a la que la FIP ha dedicado y seguirá dedicando parte importante de sus esfuerzos. La Fundación cuenta, por ejemplo, con el banco de datos más completo de negociaciones de paz en Colombia. Pero existe hoy un elemento adicional que dificulta tanto el análisis como la formulación de respuestas: la imbricación de los tiempos del conflicto.

Los tiempos del conflicto

En Colombia las diferentes etapas del conflicto están presentes de manera simultánea. Dicho de otra manera y sin mucha exageración, el post-conflicto es ya.

11. La experiencia internacional en resolución de conflictos, en particular la experiencia de la última década, ha dejado toda una serie de instrumentos y procedimientos para facilitar tanto negociaciones de paz como las no menos difíciles tareas del post-conflicto. Una de las prioridades de la FIP es precisamente recoger las lecciones aprendidas en otras regiones y buscar su aplicación en Colombia. Sin embargo, el carácter *sui generis* que ha adquirido el conflicto colombiano obliga a tener un enfoque flexible que atienda problemáticas aparentemente dispares, puesto que en Colombia las diferentes etapas del conflicto están presentes de manera simultánea. Dicho de otra manera y sin mucha exageración, el *post-conflicto es ya*.

12. Es el caso, por ejemplo, de la desmovilización. El proceso de desarme, desmovilización y reinserción de ex combatientes -conocido como "DDR"- ha sido ampliamente estudiado y puesto en práctica en diferentes países. Su aplicación en Colombia, sin embargo, no deja de ser problemática, pues existe el fenómeno de la desmovilización -son ya cerca de 7000 los desmovilizados individuales (diciembre 2004), y pronto pueden ser frentes o bloques enteros de los diferentes grupos que opten por desmovilizarse, como ha comenzado a ocurrir con las autodefensas-, más no las condiciones que normalmente permiten aplicar los procedimientos de DDR. Los lineamientos de Naciones Unidas en la materia, por ejemplo, exigen que los programas de DDR estén enmarcados en un acuerdo de paz y en una estrategia de reconstrucción nacional, con cronogramas e indicadores de desempeño precisos. ¿Cómo

establecer un plan de esas características y cómo asegurar la cooperación de las organizaciones y agencias internacionales, cuando el conflicto continúa y el horizonte de tiempo de una negociación de paz es incierto?

13. La paz de Colombia no se logrará dentro de un marco nítido que permita deslindar con certeza el conflicto del post-conflicto, como ocurrió en América Central. O mejor, esa delimitación se extenderá en el tiempo, en la medida en que se logren acuerdos con diferentes grupos en diferentes partes del territorio. Ello obliga a tener una estrategia flexible, que anticipa los hechos y permita consolidar rápidamente los logros de paz. De ahí la importancia de *preparar el post-conflicto*.

14. Muchos analistas coinciden en que el marco conceptual del post-conflicto debe tener cuatro pilares: *la seguridad*, sin la cual no es posible atender las demás tareas, pero que también debe ser objeto de reflexión (por ejemplo: ¿cuál debe ser la composición de la Fuerza Pública para el post-conflicto?); *la justicia*, es decir, la garantía del imperio de la ley y de los derechos de los ciudadanos; *la recuperación económica*, que es la base de la estabilidad de la paz; y *la participación democrática*, que es también un aspecto de la reconciliación. Este marco servirá para orientar las tareas que acometa la FIP.

El post-conflicto: una oportunidad

La manera como un país
resuelve un conflicto
interno determina
la naturaleza de las
instituciones sobre
las que construye su
futuro: determina
el país que será.

15. El conflicto colombiano comparte dos características con otros conflictos actuales. Primero, cualesquiera que sean sus orígenes, lo cierto es que su desarrollo está asociado a un vacío institucional -un vacío de reglas de juego-. Ya sea porque las mismas instituciones han sido debilitadas por el conflicto y por la delincuencia, o porque nunca han estado presentes en muchas partes del territorio. En ese caso, proyectos y experiencias piloto que contribuyan a la creación de institucionalidad y que demuestren los beneficios de la convivencia pacífica pueden convertirse en pilares para la construcción y disseminación de la paz. Es importante entonces entender la preparación anticipada del post-conflicto *como una oportunidad*.

16. En segundo lugar, el conflicto colombiano se rige cada vez más por lógicas económicas, consecuencia de las actividades ilícitas de los grupos armados ilegales y del deterioro del empleo rural. De ahí se deriva una conclusión evidente: para la consecución de la paz es imprescindible crear oportunidades económicas que desincentiven el ingreso y la permanencia en la ilegalidad. Numerosos estudios (*Jobs after War*, OIT) de-

muestran que el desempleo es una de las principales amenazas a la estabilidad de un acuerdo de paz. Ello es particularmente cierto del desempleo en el campo, que es donde el conflicto está asentado.

17. Por último, el post-conflicto representa una oportunidad en un sentido más amplio y definitivo. La manera como un país resuelve un conflicto interno determina la naturaleza de las instituciones sobre las que construye su futuro: determina el país que será. Esto incluye naturalmente la manera como se organizan el Estado y la sociedad para abordar los fenómenos de post-conflicto. Una estrategia acertada no sólo procura crear oportunidades para reintegrar a la sociedad a quienes han padecido el conflicto o participado en él, sino que convierte las respuestas a estas necesidades en fundamentos para el desarrollo y para el fortalecimiento de la democracia.

La transformación de la violencia

Así como el post-conflicto representa una oportunidad, así también el no prepararlo a tiempo supone un riesgo mayor: **la transformación de la violencia.**

18. Así como el post-conflicto representa una oportunidad, así también el no prepararlo a tiempo supone un riesgo mayor: la transformación de la violencia. Según estudios del Banco Mundial (*The Role of the World Bank in Conflict and Development*), el 44% de los países que pasan por una etapa de post-conflicto conocen un resurgimiento de la violencia en los cinco años siguientes a la firma de la paz. Sin embargo, por la preponderancia en Colombia de las lógicas económicas, que ligan a miembros de los grupos armados ilegales con la delincuencia organizada, la probabilidad de una continuación de la violencia es aun mayor.

19. La experiencia de otros países demuestra los riesgos del post-conflicto. El Salvador, por ejemplo, conoció una desmovilización importante: 8.000 combatientes del FMLN (más aproximadamente 6.500 personas asociadas a ellos) y 30.000 miembros de las fuerzas militares. En 1995, tres años después de la firma de los acuerdos de paz, la tasa de homicidios era ya de 117 por 100.000 habitantes, por mucho la más alta del continente (cerca del doble de la colombiana de la época: 65). Un informe del BID de 1998 afirma: "*El problema delincriminal es de tal magnitud que los salvadoreños han llegado a estar más alarmados por la violencia criminal que lo que se preocuparon por la guerra en la segunda mitad de los años ochenta*".

20. Los riesgos para Colombia son aun mayores. A pesar de los fenómenos de delincuencia que se dieron más tarde, la desmovilización en El Salvador fue exitosa, por varias razones.

Existía una unidad de mando sobre las tropas y una claridad sobre el contexto político (“se acabó la guerra”) que permitía a los comandantes controlar a la gran mayoría de sus hombres y reintegrarlos a la vida civil. Existía también el marco de un acuerdo de paz, con todos los cronogramas y la ayuda técnica internacional pertinente. Ninguna de esas condiciones está dada en Colombia, donde por el contrario el control central de los grupos al margen de la ley sobre sus frentes es cada vez más tenue, donde éstos han entrado en un proceso de despolitización y donde existen además extensas redes de narcotráfico y delincuencia organizada. Todo esto hace mucho más probable que en El Salvador su paso a la delincuencia.

21. El riesgo de una desmovilización malograda es por ello doble: por una parte, que el desmovilizado sea absorbido por estructuras de la delincuencia organizada; por la otra, que las mismas estructuras de los grupos al margen de la ley se convirtieran en estructuras de delincuencia organizada, manteniendo así, bajo otra forma, su poder coercitivo. Si los fenómenos de post-conflicto no se administran a buena hora y de manera adecuada, se puede dar una “fossilización” o perpetuación de la violencia, que proseguirá independientemente de posibles acuerdos de paz.

El conflicto y el sector empresarial

Es responsabilidad del Gobierno crear programas especiales que absorban -al menos en el corto plazo- a los miles de ex combatientes; pero una parte importante del empleo dependerá necesariamente del sector empresarial.

22. El éxito de la desmovilización y del retorno de población desplazada a su lugar de origen está ligado ante todo a las posibilidades de empleo. En los casos en los que se han asignado fondos especiales para la creación de empleo (Mozambique), la desmovilización ha sido exitosa. Es responsabilidad del Gobierno crear programas especiales que absorban -al menos en el corto plazo- a los miles de ex combatientes; pero una parte importante del empleo dependerá necesariamente del sector empresarial. Sin embargo, el sector empresarial no puede asumir esa responsabilidad sin un marco adecuado que permita ofrecer soluciones de empleo sin afectar la productividad. Contribuir a la construcción de ese marco, en especial a la estructuración de fórmulas de reinserción integral para los ex combatientes, que combinen propuestas económicas sostenibles con atención a las necesidades personales de estos hombres y mujeres, será una de las tareas que asumirá la FIP.

23. El papel del sector empresarial va mucho más allá de la creación de empleo. Al igual que en todos los países que cuentan con un sector empresarial vigoroso, en Colombia la globalización, los procesos de privatización y la liberación de los mer-

cados de las últimas décadas lo han convertido en un actor cada vez más influyente en la conducción de los asuntos públicos. Lo que haga o deje de hacer es por ello determinante para la superación del conflicto. Esto implica una mayor responsabilidad; sin que por ello su papel deje de ser un papel *complementario*: no puede ni debe hacer suyas las tareas que le corresponden en primera instancia al Gobierno y a las instituciones del Estado.

El sector empresarial es un actor cada vez más influyente en la conducción de los asuntos públicos. Lo que haga o deje de hacer es por ello determinante para la superación del conflicto. ¿Cómo puede entonces el sector empresarial contribuir a la superación del conflicto, más allá de crear empleo y de cumplir con sus obligaciones tributarias?

24. ¿En qué consiste ese papel más amplio del sector empresarial? Es evidente que la actividad empresarial en un país con una situación de seguridad como la de Colombia conlleva importantes costos y riesgos, incluidos riesgos para la *reputación* de las empresas. La pregunta es cómo responder a esos retos. Algunas compañías multinacionales han preferido incluso retirarse del país antes que asumir los riesgos de enfrentar posibles demandas en sus países de origen por el simple hecho de operar en zonas de conflicto. Es en efecto muy probable que en la medida en que avanza la globalización -por ejemplo, los tratados de libre comercio- las empresas colombianas se vean expuestas a una fiscalización internacional más severa de sus actividades. Esa es la tendencia mundial y Colombia no será la excepción. Pero este no es un argumento para limitar el papel de las empresas, sino por el contrario para ampliarlo.

25. La otra cara de la moneda para el sector empresarial colombiano, al margen de los riesgos, son las oportunidades que se presentan para demostrar que las mismas fuerzas del país y de la sociedad pueden contribuir de manera determinante a la superación del conflicto. Tal vez en ningún otro país con un conflicto tan degradado existe un sector empresarial con un conflicto tan desarrollado. ¿Cómo puede entonces el sector empresarial contribuir a la superación del conflicto, más allá de crear empleo y de cumplir con sus obligaciones tributarias?

26. Fundamentalmente de dos maneras, si es correcto afirmar que la superación del conflicto en su sentido más amplio depende ante todo de la construcción de instituciones. Por una parte, "mirando hacia adentro": asegurando que la actividad empresarial tenga un impacto positivo sobre el entorno institucional. Esto incluye, por ejemplo, revisar procesos para asegurar que contribuyan al respeto de los derechos humanos y al fortalecimiento institucional. Y por otra parte, "mirando hacia fuera": por ejemplo, creando mecanismos para transferir conocimientos y capacidades al sector público, tanto a nivel local como nacional. De hecho, muchas empresas en Colombia han desarrollado experiencias exitosas de este tipo, de

manera directa o a través de fundaciones. Lo que se requiere es recoger y replicar esas experiencias.

Instituciones y reglas de juego

El fortalecimiento de las reglas de juego acompañado por una vigorosa actividad empresarial es sin duda uno de los fundamentos de la construcción de condiciones de paz.

27. Desde este ángulo, las instituciones aparecen como el punto de encuentro entre los intereses propios del sector empresarial y los intereses de la sociedad en general. En realidad las instituciones no son otra cosa que las mismas “*reglas de juego de la sociedad*”, según la conocida frase del economista Douglass North. Su papel es “*reducir la incertidumbre mediante el establecimiento de una estructura estable para la interacción*”, lo que hace posible proyectar planes hacia el futuro. Y ese es un interés que comparten el individuo, las empresas, y la Nación en general.

28. El fortalecimiento de las reglas de juego acompañado por una vigorosa actividad empresarial es sin duda uno de los fundamentos de la construcción de condiciones de paz. Estudios recientes (Dani Rodrick, *Institutions for High Quality Growth*) han demostrado empíricamente que: 1) todos los ejemplos exitosos de desarrollo son el producto colectivo de las decisiones de empresarios dispuestos a asumir riesgos e innovar, pero que: 2) esto sólo es posible si hay un marco institucional fuerte que sostenga esa actividad (derechos de propiedad; imperio de la ley; un aparato regulatorio contra el fraude y la corrupción; transparencia en el gobierno; instituciones que diriman conflictos políticos y sociales; una sociedad cohesionada).

29. Aquí hay sin embargo un desafío mayor. Las épocas clásicas de la construcción de repúblicas y del desarrollo dirigido por el Estado, con todo lo que ello implica en autonomía estatal, en el direccionamiento de políticas y en capacidad de endurecimiento, pertenecen al pasado. La pregunta es entonces, ¿cómo fortalecer las instituciones para el beneficio común dentro de las limitaciones que impone el sistema internacional de hoy?

30. Lo que se requiere es un enfoque más amplio y flexible. Precisamente por los cambios de las últimas décadas en la relación Estado – sociedad, el fortalecimiento de la gobernabilidad (en el sentido que ha adquirido *governance* en inglés: la capacidad política de conducir las reglas de juego de la sociedad hacia el bien común y el resultado de esa gestión) pasa necesariamente, como ya se mencionó, por la coordinación con nuevos actores, como son el sector privado y la sociedad civil en general. El buen funcionamiento de las reglas de jue-

go se logra hoy construyendo más de *abajo* hacia *arriba* que de *arriba* hacia *abajo*.

31. El fortalecimiento de la gobernabilidad favorece el fortalecimiento de la legitimidad de la gestión pública, en un doble sentido: la legitimidad que se deriva de la efectividad de las políticas (del buen gobierno) y la legitimidad que se deriva de la participación y el apoyo a esas políticas. Las dos facetas de la legitimidad están relacionadas; en la medida en que la gestión pública cumple con ciertos estándares de desempeño y de inclusión o de respuesta a las necesidades, recibe un mayor apoyo y promueve la participación. Dentro de este concepto más amplio de gobernabilidad, el sector empresarial puede jugar un papel clave en el fortalecimiento de la legitimidad de las dos maneras mencionadas anteriormente: ayudando a trasladar al sector público sus estándares de eficiencia y efectividad; y promoviendo estándares que van más allá de la actividad empresarial propiamente dicha.

Promoción de estándares y códigos

El Pacto Mundial es tan sólo el ejemplo más visible de una tendencia internacional hacia la integración de estándares y códigos de conducta por parte del sector empresarial.

32. A nivel internacional, la adopción y promoción de esos estándares han recibido un fuerte impulso con la iniciativa del Pacto Mundial (*Global Compact*) que el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, propuso en 1999 para "*promover... el civismo empresarial responsable a fin de que el mundo de los negocios pase a formar parte de la solución de los retos que plantea la mundialización*". Esto se logra en la medida en que el sector empresarial integre y promueva los principios de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, de derechos laborales, de medio ambiente y de lucha contra la corrupción, tal y como han quedado consignados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Declaración de Principios de la Organización Internacional del Trabajo, en la Declaración de Río y en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

33. El Pacto Mundial es tan sólo el ejemplo más visible de una tendencia internacional hacia la integración de estándares y códigos de conducta por parte del sector empresarial. La OIT y la OCDE desde hace tiempo impulsan lineamientos que van en esa misma dirección. Lo mismo han hecho más recientemente la Comisión Europea, (a través del *European Multistakeholder Forum on Corporate Social Responsibility*), y ante todo la Subcomisión de Promoción y Protección de Derechos Humanos de Naciones Unidas, con la aprobación de las *Normas sobre la Responsabilidad de las Empresas Transna-*

cionales y otras Empresas Comerciales en la Estera de los Derechos Humanos. Estas últimas no tienen carácter vinculante, pero pueden adquirirlo, en cuyo caso la Comisión de Derechos Humanos puede llegar a fiscalizar el comportamiento de las empresas, como lo hace hoy con los gobiernos. Cualquiera que sea el rumbo que tome el debate sobre el establecimiento de códigos de conducta voluntarios o vinculantes para el sector empresarial, en adelante la actividad empresarial estará cada vez más sujeta al cumplimiento de unos estándares internacionales de carácter social y ambiental.

34. En Colombia ya hay al menos una iniciativa importante en la materia: la implementación de los *Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos* por parte del sector extractivo. Los Principios Voluntarios tienen su origen en una iniciativa de los gobiernos de los Estados Unidos y el Reino Unido, varias compañías petroleras y representantes de la sociedad civil (sindicatos, ONG, grupos de responsabilidad social empresarial). En ellos se establecen unos lineamientos para garantizar que las medidas de seguridad de las empresas se ajusten a estándares internacionales en derechos humanos y en general contribuyan al fortalecimiento del imperio de la ley. Colombia está a la vanguardia en la materia, gracias a los esfuerzos de las compañías petroleras. Ahora es necesario ampliar estos esquemas más allá del sector extractivo. Esa es una tarea que se ha propuesto la FIP, algunos de cuyos miembros dieron origen a los Principios Voluntarios en Colombia.

Fortalecimiento institucional local

Bien sea a través de códigos voluntarios o vinculantes, lo cierto es que en adelante la actividad empresarial estará cada vez más sujeta al cumplimiento de unos estándares internacionales de carácter social y ambiental.

35. Si la estabilidad de la paz depende finalmente del fortalecimiento de las instituciones, entendidas éstas no sólo como las instituciones del Estado, sino como todas las reglas de juego que regulan la sociedad, es válido afirmar que *la paz es local*. Es ante todo en el nivel local donde es posible tener el mayor impacto directo sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y en general sobre las prácticas que contribuyen a la construcción de capital social. De ahí la importancia de la adopción de estándares y principios al interior de las empresas, pero también de su interacción con el entorno institucional, a través, por ejemplo, de alianzas con las autoridades y las comunidades locales.

36. El centrarse en el fortalecimiento institucional local, además de contribuir a la eficiencia y a la legitimidad de la gestión pública, tiene una ventaja adicional: combina las necesidades de desarrollo con las del manejo de crisis para superar el con-

flicto y preparar el post-conflicto. Los estudios recientes sobre post-conflicto concuerdan en afirmar que el prerrequisito para su buena administración es la existencia de un "marco habilitador" que facilite la implementación de programas de reconstrucción. Ese marco incluye, desde luego, la creación de empleo, pero además incluye otros elementos que el sector empresarial también puede aportar y que están asociados precisamente a los estándares mencionados anteriormente: transparencia y efectividad; respeto a los derechos humanos; capacitación y construcción de confianza; y respeto al medio ambiente.

El espacio de la reconciliación

Es ante todo a nivel local donde es posible tener el mayor impacto sobre el funcionamiento de las instituciones públicas y en general sobre las prácticas que contribuyen a la construcción de capital social.

37. El caso de la desmovilización es un buen ejemplo de los beneficios de una estrategia integral local. Muchas de las experiencias exitosas de desmovilización comienzan por involucrar a la comunidad local. Se ha demostrado que esto reduce los costos, puesto que las comunidades identifican más fácilmente sus necesidades y las correspondientes acciones. Es decir, la demanda estructura la reconstrucción. Pero sobre todo incluye dos elementos claves: una más amplia participación en la toma de decisiones, lo que contribuye al fortalecimiento de la identidad ciudadana y de la institucionalidad; y un camino a la reconciliación, puesto que los ex combatientes de diferentes grupos reciben iguales beneficios y la misma comunidad, al ver que la reinserción contribuye al bien común, acepta más fácilmente a quienes estaban por fuera de la ley.

38. De lo que se trata es de construir un espacio de reconciliación. Es necesario crear oportunidades que permitan la reintegración de los ex combatientes; y crear a la vez un marco que garantice que esto ocurra atendiendo las exigencias de la justicia, en particular el derecho de las víctimas a ser reparadas, de manera que se restablezcan en las regiones los equilibrios que son el fundamento de la sociedad. Pero la estabilidad de la paz dependerá también de la construcción de un discurso de reconciliación que acój a todos aquellos que han padecido el conflicto o participado en él y les indique que cuentan con el apoyo de la sociedad.

39. En su sentido más amplio, la reconciliación no es otra cosa que la recuperación de la confianza entre los ciudadanos, y entre éstos y su entorno institucional. Es el restablecimiento de las reglas de juego de la sociedad sobre la base de unos valores y unos propósitos compartidos.

Una agenda para la construcción de la paz

40. De acuerdo con el marco anterior, la Fundación Ideas para la Paz se ha propuesto -dentro de sus limitaciones como centro de pensamiento- una agenda para la construcción de la paz. La agenda tiene tres áreas temáticas básicas:

- Conflicto y negociaciones de paz
- Construcción de paz y post-conflicto
- Conflicto y sector empresarial

Cada área contiene una serie de programas, que a su vez incluyen una serie de proyectos (ver: www.ideaspaz.org). No todos los proyectos se adelantarán al mismo tiempo. Sin embargo, los programas y proyectos en su conjunto constituyen una "hoja de ruta" que permitirá orientar las actividades de la Fundación en los próximos años. Con esta hoja de ruta y con el apoyo de sus fundadores y de sus socios internacionales, la FIP espera cumplir con la misión que se ha propuesto: producir análisis y propuestas que contribuyan a superar el conflicto y a mitigar sus efectos.

Es necesario crear oportunidades que permitan la reintegración de los ex combatientes; pero también un marco que garantice las exigencias de la justicia, en particular el derecho de las víctimas a ser reparadas.