



EN BUSCA DE SOCIOS: CANADÁ, INICIATIVAS EMPRESARIALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN COLOMBIA*

Angelika Rettberg

Profesora Asistente
Departamento de Ciencia Política
Universidad de los Andes
rettberg@uniandes.edu.co

Resumen

Este artículo pregunta de qué manera el creciente interés canadiense en promover la construcción de paz en Colombia puede ser vinculado a una forma particular en la que una fracción de la sociedad civil colombiana—el sector privado—se ha comprometido con la construcción de paz. En efecto, muchas empresas y grupos de empresas han comenzado a invertir en proyectos productivos en zonas de conflicto con el fin expreso de superar el

conflicto, con base en esfuerzos desde lo local. El diagnóstico en el que se basan estas iniciativas plantea que los costos económicos que impone el conflicto son demasiado altos, que la paz duradera va de la mano del desarrollo y que los intereses empresariales de largo plazo dependen de la solución del conflicto. Un factor importante que promueve el surgimiento de estas iniciativas empresariales es la disponibilidad de recursos externos, que permiten traspasar el umbral entre la voluntad y la

* Este artículo se basa en la investigación “Canada and Peacebuilding in Colombia: Canada’s Potential Role in Supporting Business-Led Peace Initiatives At The Local Level in Colombia”, financiada en el marco del *Faculty Research Program* del Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT) de Canadá. Esta beca me permitió viajar a Montreal en julio de 2002. Durante dicho viaje logré realizar varias visitas a entidades canadienses en Montreal y Ottawa, así como hacer uso de los materiales disponibles en la Biblioteca de McGill University, que me permitió acceso irrestricto a sus diversos recursos biblio-y hemerográficos. Agradezco al DFAIT por su apoyo. La investigación complementa otro proyecto en marcha: Angelika Rettberg (investigadora principal), “Building Peace Locally: Business-Led Peace Initiatives at the Local Level in Colombia”, gestionada por las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario y el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes, con la financiación del “Crisis States Programme” del London School of Economics.

acción efectiva. Ello apunta al importante papel que la ayuda externa canadiense puede cumplir en la promoción de estas formas innovadoras de construcción de paz en Colombia.

Palabras claves: Construcción de paz, Colombia, Canadá, sector privado.

Introducción

Tradicionalmente, Canadá y Colombia han mantenido relaciones cordiales pero lejanas. Para Canadá, la identificación y compenetración con los demás países del hemisferio —excepto los Estados Unidos— es un fenómeno que apenas cumple una década. Para Colombia, Canadá ha ocupado un lugar secundario —como socio comercial y político— después de la gran potencia estadounidense. Ello ha cambiado en años recientes. Noticias sobre Colombia figuran de manera más recurrente en los reportes de prensa canadienses y la visita a Colombia, en enero del 2000, del ministro de Relaciones Exteriores canadiense, Lloyd Axworthy, señaló un creciente interés canadiense en acercarse a los problemas de este país.¹ A la vez, en la academia y el periodismo colombianos, Canadá ha comenzado a adquirir un rol más visible.²

Un eje central del interés que Colombia suscita hoy en Canadá es la evolución del conflicto armado que ha conocido este país durante las últimas décadas. Esto ha suscitado una mayor atención por parte de las instituciones canadienses encargadas de la formulación de la política externa hacia Colombia, especialmente en dos aspectos: el acompañamiento de las políticas oficiales de paz del gobierno colombiano y la distribución de ayuda para el desarrollo. En ambos campos, Canadá ha mostrado una creciente voluntad por contribuir a la superación del conflicto colombiano. En el campo diplomático, uno de sus embajadores recientes, Guillermo Rishchynski, se desempeñó como miembro activo del Grupo Facilitador que acompañó las (a la postre fracasadas) negociaciones de paz entre el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). En el campo de la ayuda externa, Canadá ha buscado contrarrestar el énfasis militar de la presencia estadounidense en Colombia por medio del énfasis en la promoción de los componentes de la seguridad humana, como educación, salud, desarrollo y comercio.³

¹ Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), "Colombia's Stumbling Peace Process: How Supportive Should Canada Be?", en *Policy Paper*, Ottawa, 31 de enero, 2000, s.p.

² Ejemplo de ello son la creación del Centro de Estudios Canadienses por parte de las Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales de la de la Universidad del Rosario.

³ Claro está que las cifras del Plan Colombia, programa bandera del gobierno de los Estados Unidos, y de la ayuda canadiense no son equiparables. Embajada de Canadá en Colombia, "Axworthy lanza diálogo hemisférico sobre lucha contra las drogas" [en línea], s.d., 1999.

Una de las características que marcan la política de ayuda al desarrollo canadiense —no sólo en Colombia sino a nivel mundial— es su preferencia por aquellos proyectos que fomenten y contribuyan a consolidar las iniciativas que surgen en el seno de la sociedad civil o de actores no-estatales.⁴ En Colombia, la sociedad civil, a pesar de las múltiples amenazas y dificultades, despliega hoy una actividad sin precedentes en cuestiones de construcción de paz. *Este artículo pregunta de qué manera el creciente interés canadiense en promover la construcción de paz en Colombia puede ser vinculado a una forma particular en la que una fracción de la sociedad civil colombiana—el sector privado—se ha comprometido con la construcción de paz en Colombia.*

La pregunta es importante a la luz de la vigorosa actividad que han adelantado diversas iniciativas empresariales de paz en el nivel local colombiano. Muchas empresas y grupos de empresas han comenzado a invertir en proyectos productivos y educativos en zonas de conflicto con el fin expreso de superar el conflicto con base en esfuerzos impulsados desde lo

local. El diagnóstico en el que se basan estas iniciativas se resume en que los costos económicos que impone el conflicto son demasiado altos, que la paz duradera va de la mano del desarrollo, que los intereses empresariales de largo plazo dependen de la solución del conflicto y que la viabilidad de alternativas como irse o permanecer pasivos es limitada o indeseable.⁵

Como lo ilustrará la discusión más adelante, un factor importante que promueve el surgimiento de estas iniciativas empresariales es la disponibilidad de recursos externos. *Ello apunta al importante papel que la ayuda externa canadiense puede cumplir en la promoción de estas formas innovadoras de construcción de paz en Colombia.* Sugiere, además, que, en contraste con perspectivas que señalan la contribución del sector privado a los conflictos armados,⁶ el sector privado puede ser un poderoso aliado en la construcción de paz. En efecto, y como lo demuestra la experiencia de otros países (como Guatemala, El Salvador y Sudáfrica), los empresarios generan y controlan una buena parte de los recursos necesarios para establecer una paz duradera. En este sentido, decisiones empresariales como invertir y

⁴ Canadian International Development Agency (CIDA), "Canada Making a Difference in the World: A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness" [en línea], disponible en: <http://www.acdi-cida.gc.ca/aideffectiveness>, 2002.

⁵ Rettberg, A., "Administrando la adversidad: respuestas empresariales al conflicto colombiano", en *Colombia Internacional*, núm. 55, mayo-agosto, 2002, s.p.

⁶ Véase Bennett, J., *Businesses in Zones of Conflict: The Role of the Multinational in Promoting Regional Stability*, New York, International Peace Forum/World Monitors Inc., preparado para el Global Compact Policy Dialogue de la Organización de las Naciones Unidas, marzo 2001. Berdal, M. y Malone, D., *Greed*

emplear pueden determinar la probabilidad de que se implemente y consolide la paz en Colombia.⁷

Para examinar el potencial de la ayuda canadiense en la promoción de las iniciativas empresariales de paz, este artículo se divide en dos partes. La primera parte esboza el contexto en el que surge esta investigación, la evolución de las relaciones entre Canadá y Colombia en el contexto de las relaciones de Canadá con el continente americano, por un lado, y los principios y la evolución de la ayuda canadiense para el desarrollo, por el otro. La segunda parte presentará algunas iniciativas empresariales de paz en el nivel local colombiano, apuntando a algunos de los factores que explican su surgimiento. Esta parte también abordará las posibles convergencias entre los principios de la ayuda externa canadiense y las iniciativas empresariales de paz presentadas. El artículo concluye con unas consideraciones finales.

I. Contexto de la ayuda para el desarrollo canadiense. Canadá y América Latina: del desconocimiento al descubrimiento

El fin de la Guerra Fría trajo cambios importantes a la relación entre Canadá y América Latina. Mientras en la década de 1980 América Central dominó la atención canadiense en América Latina —pues fuerzas canadienses participaron en misiones de paz en Centroamérica, así como también una amplia gama de organizaciones no-gubernamentales (ONG) y eclesiásticas⁸— en la década de 1990 se presentaron los dos hitos más importantes de un cambio en la estrategia canadiense frente a América Latina: el ingreso de Canadá como miembro plenipotenciario de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1990⁹ y la entrada en funcionamiento, en 1994, del Tratado de Libre Comercio (TLC) más poderoso de la región americana (con un PIB combinado de

and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars, New York, Boulder, Lynne Rienner Publishing, , 2000. Cilliers, J. y Dietrich, C. (eds.), *Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds*, Pretoria, Institute for Security Studies, 2000. Global Witness, *Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification, Certification, and Control of Diamonds*, mayo de 2000. Global Witness, *A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict*, diciembre de 1998. Mack, A. 2002. *The Private Sector and Conflict – Global Compact Policy Dialogue*, Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research.

⁷ Rettberg, A., "Managing Peace: Private Sector and Peace Processes in El Salvador, Guatemala, and Colombia", en *ReVista (Harvard Review of Latin America)*, mayo, 2003, s.p.

⁸ Haglund, D. y Jones, M., "Canada, the Lessons of Peacekeeping, and Central America", en *Occasional Paper*, núm. 33, 1989, s.p.; Kingston: Centre for International Relations at Queen's University. Spehar, Elizabeth y Thede, Nancy, "Canada and Central America's Democratization Process", en Jean Daudelin J. y Dosman, E. (eds.), *Beyond Mexico: Changing Americas*, Ottawa, Carleton University Press & FOCAL, 1995, s.p.

⁹ McKenna, P., *Canada and the OAS: From dilettante to full partner*, Ottawa, Carleton University Press, 1995, s.p.

5 trillones de dólares canadienses en un mercado de 400 millones de personas),¹⁰ suscrito por Canadá, Estados Unidos y México. Estos pasos representaron un importante vuelco en la tendencia aislacionista del Estado canadiense hacia sus colegas hemisféricos.¹¹ Hasta entonces considerada una región marcada por “deudas, dictaduras, drogas y deforestación”,¹² América Latina pasó a convertirse en un potencial socio comercial, político y cultural. Ello se manifestó en un naciente interés por comprender las complejas realidades latinoamericanas, reflejado, por ejemplo, en la fundación, en 1990, de la Fundación Canadiense para América Latina (FOCAL), la más importante organización no-gubernamental y centro de investigación sobre América Latina.

Diversos factores incidieron en ese cambio de actitud. Principalmente, la conformación de bloques económicos que excluían al Canadá constituyó un importante llamado de atención para los políticos canadienses para expandir sus horizontes

económicos y políticos, pues percibieron la limitación del rango de opciones. A pesar de la evidente afinidad cultural, las posibilidades de mantener sólidos lazos con Europa —embarcada firmemente en su proyecto de unificación económica y política— se volvieron crecientemente remotas. De igual manera el Asia, en el otro extremo del sub-continente, persiguió sus propios proyectos económicos y políticos.¹³

A nivel económico, el destino más importante de las exportaciones canadienses siguen siendo los Estados Unidos, quienes reciben 80% de las exportaciones,¹⁴ mientras la región latinoamericana no adquiere aún grandes cantidades de exportaciones canadienses. De igual manera, son bajas las importaciones latinoamericanas al Canadá.¹⁵ Sin embargo, el gran potencial comercial,¹⁶ así como la condición de Canadá como una de las fuentes más importantes de ayuda externa para América Latina¹⁷ hacen de ese país un socio ineludible para la región. Así, hacia finales de

¹⁰ *Ibíd.*, s.p.

¹¹ Ya en 1942 John P. Humphrey se refirió a la “tradicional actitud canadiense de indiferencia hacia América Latina”. Humphrey, J., *The Interamerican System: A Canadian View*, Toronto, The MacMillan Company, 1942, p. 1. Véase también Rochlin, J., *Descubriendo las Américas: La evolución de la política exterior canadiense hacia América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, s.p.

¹² Daudelin, J. y Dosman, E. (eds.) *Beyond Mexico: Changing Americas*, Ottawa, Carleton University Press & FOCAL, 1995, p.2.

¹³ Klepak, H., *What's in it for us? Canada's relationship with Latin America*, Ottawa, FOCAL, 1994, s.p.

¹⁴ McKenna, *ibíd.*, p. 7.

¹⁵ Rochlin, J., *Descubriendo las Américas: La evolución de la política exterior canadiense hacia América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, s.p.

¹⁶ Klepak, *ídem.*

¹⁷ McKenna, *ídem.*

la década de 1980, América Latina —y, en particular, Brasil, México, Cuba y Venezuela— representaban el principal mercado de exportaciones canadienses después de los Estados Unidos, Europa occidental y Japón.¹⁸ En cuanto a ayuda externa, mientras en la década de 1970 sólo 4% de la ayuda externa canadiense estaba destinada a América Latina, este porcentaje aumentó a 11% en 1981-82 y se proyectaba un aumento adicional.¹⁹

Canadá y Colombia: una relación cambiante

Después de Brasil, México, Argentina y Venezuela, quienes, por su potencial económico, se constituían en socios predilectos de Canadá, Colombia ha ocupado un lugar secundario en las preocupaciones canadienses dentro de los países latinoamericanos. Según Rochlin,²⁰ Colombia, Perú y América Central ocupaban un segundo nivel de importancia, al concentrar la ayuda bilateral canadiense (mas no la actividad comercial). En efecto, en la década de 1970, Colombia fue el país latinoamericano que más ayuda canadiense recibió (47,01 millones dólares canadienses,

seguido por Haití, con 33,96, y Perú, con 24,67).²¹ Si bien en la década de 1980 una cantidad mayor de ayuda fue destinada a los países centroamericanos, Colombia siguió ocupando un lugar preponderante.²² Y, como lo ilustran los gráficos 1 y 2, en años recientes Colombia sigue figurando entre los principales receptores de ayuda canadiense en América Latina (aunque, como lo ilustra el gráfico 2, dicha ayuda es baja al lado de los montos destinados al principal receptor).

Como lo sugieren Randall (1993) y Rochlin (1993, 1998), el problema del cultivo y distribución de drogas ilícitas en la región andina marcó un cambio en las relaciones colombo-canadienses a partir de la década de 1980. En efecto, como fruto del aumento en los patrones de consumo de cocaína en Canadá, el gobierno canadiense inició un programa con el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) colombiano para asistir a las fuerzas colombianas en la lucha contra el tráfico de drogas. Así mismo, la Royal Canadian Mounted Police (RCMP) ha prestado asistencia a los países andinos en el entrenamiento de personal.²³

¹⁸ McKenna, *ibid.* p. 5.

¹⁹ McKenna, *ibid.* p. 6.

²⁰ Rochlin, *ibid.*, p. 124.

²¹ Carty, Robert y S., V., *Perpetuating Poverty: The Political Economy of Canadian Foreign Aid*, Toronto, Between the Lines Publishing, 1981, p. 69.

²² Rochlin, *ídem.*

²³ Rochlin, *ibid.*, p. 100.

Si las drogas marcaron el interés canadiense en Colombia en la década de 1980, la búsqueda de mecanismos para paliar o limitar los efectos del conflicto colombiano distingue la aproximación canadiense a Colombia desde la década de 1990. Es así como el énfasis por luchar contra las drogas ha cedido ante la necesidad de buscar mecanismos de solución al conflicto armado colombiano. Así lo refleja un insistente documento publicado por la Fundación Canadiense para América Latina (FOCAL) en 2000.²⁴ En este documento se reconoce que Colombia es para Canadá un escenario ideal para la promoción de la seguridad humana, pieza clave de su política exterior. Además, Colombia es fuente de preocupación a la luz

de los intentos de integración hemisférica. Finalmente, el documento advierte que Colombia podría ser un socio económico de importancia para el Canadá, como ya lo indican los significativos volúmenes de exportaciones canadienses a Colombia (por un valor de \$436 millones de dólares canadienses en 1998²⁵ y las promisorias oportunidades de inversión en sectores como las telecomunicaciones, los hidrocarburos, el transporte y la agricultura. Como resultado de este diagnóstico, FOCAL propone que Canadá convoque a la comunidad internacional para que participe en la solución del conflicto colombiano y, más notablemente, que el gobierno canadiense redistribuya sus recursos de ayuda exter-

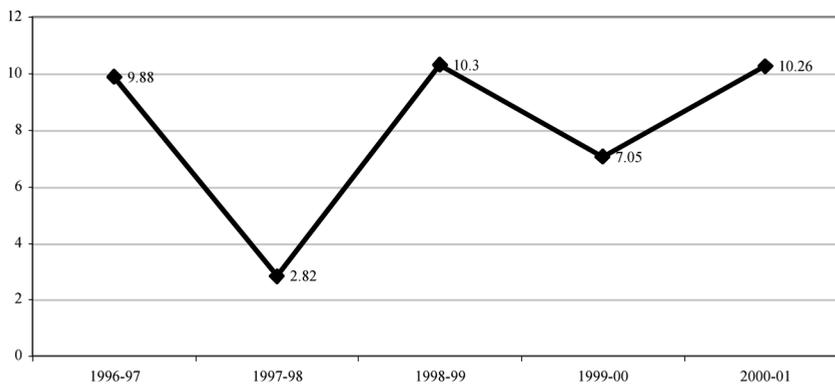


Gráfico 1. Desembolso de ayuda oficial para el desarrollo canadiense hacia Colombia, 1996-2001 (en millones de canadienses)

Fuente: Canadian International Development Agency (2001, 2000, 1999).

²⁴ Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), ídem.

²⁵ Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), íbid. p. 9.

■ En busca de socios ■

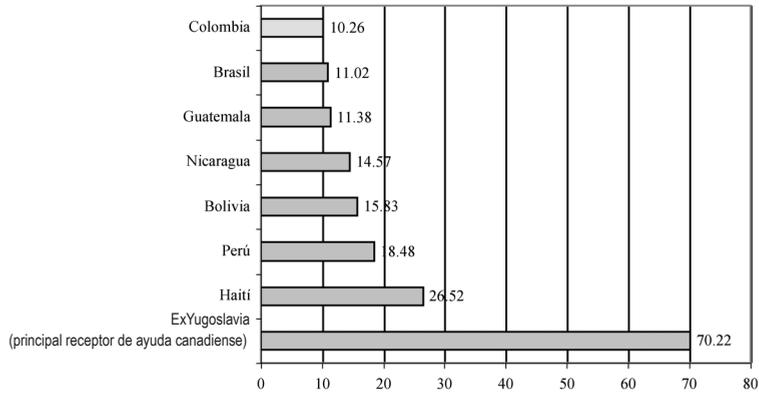


Gráfico 2. Colombia en el contexto de los demás países receptores de ayuda canadiense, 2000-2001 (en millones de dólares canadienses)

Fuente: Canadian International Development Agency (2001, 2000, 1999).

na para responder a las necesidades más apremiantes en Colombia.

En parte como fruto de este cambio en la orientación canadiense frente al conflicto colombiano —que promueve un papel más activo que pasivo— las dos principales agencias externas de Canadá, la Agencia Internacional para el Desarrollo de Canadá (CIDA por sus siglas en inglés), encargada de la asistencia para el desarrollo, y el Departamento de Asuntos Exteriores (DFAIT por sus siglas en inglés), a cargo de los asuntos de índole política y diplomática asociados con la construcción de paz,²⁶ han arreciado su trabajo en el país.

Consistentemente con su misión, CIDA ha iniciado proyectos para “apoyar

el sistema judicial colombiano, en particular la Auditoría General de la Nación. Además, CIDA ofrece asistencia técnica a proyectos de desarrollo sostenible”.²⁷ Finalmente, a través del Canada Fund (Fondo Canadiense para Iniciativas Locales) administrado por la embajada canadiense en Bogotá, Canadá participa en la realización de proyectos para promover los derechos humanos y la construcción de paz, en comunidades de base que necesitan apalancamiento. Entre estos proyectos se encuentra una planta de procesamiento de comestibles con mujeres desplazadas, que reciben capacitación en el SENA; la construcción de un cuarto frío para apoyar las labores de una asociación de pescadores en Florencia, Caquetá; la

²⁶ Brynen, R., entrevista por Rettberg, A., Montreal, julio de 2001. Wirick, G. y Miller, R., “Introduction: Conflict in an Era of Change”, en Wirick G. y Miller R. (eds.), *Canada and Missions for Peace: Lessons from Nicaragua, Cambodia and Somalia*, Ottawa, International Development Research Centre, 1998, s.p.

²⁷ Ruszkowski, J., “Whither Colombia?”, en *O*, vol. 8, núm. 2, 2001, p. 101.

compra de ganado para una asociación de guerrilleros reinsertados del EPL; un programa para “madres canguro”, que se comprometen a cargar bebés de bajo peso al nacer como medida para contribuir a su fortalecimiento; y la organización política de mujeres por medio de un “fondo de género” que busca promover la participación política femenina.²⁸ Para la realización de estos proyectos²⁹ (por su pequeña escala aún marginales), CIDA se ha apoyado crecientemente en el International Development Research Center (IDRC), un centro de investigación que busca fomentar investigaciones que complementen y apoyen las políticas de construcción de paz en el nivel local.³⁰ A la vez, DFAIT ha apoyado los esfuerzos diplomáticos del gobierno canadiense que, a través de su embajador en Bogotá, formó parte del Grupo Facilitador de los Países Amigos del (a la postre fracasado) proceso de paz colombiano.

Como lo ilustra esta descripción, la labor de construcción de paz de Canadá en Colombia ha adquirido una doble faz: por un lado, la de un país facilitador tanto en *procesos locales de construcción de paz*, con un énfasis en la promoción de derechos humanos y de la equidad (especialmente de poblaciones vulnerables como los mujeres, los desplazados y los guerrilleros

reinsertados,); por el otro, la de un apoyo a la negociación de paz entre las partes efectivamente enfrentadas en el conflicto. En ello, ha buscado la cooperación de agencias oficiales, centros de investigación y ONG colombianas. Por obvias razones, la ruptura del proceso de paz en febrero del 2001 implicó la disminución en la actividad de tipo más político-diplomático.

Principios de la ayuda canadiense para el desarrollo

En la actualidad, la ayuda canadiense para el desarrollo se distingue por cinco características (ver Tabla 1). En primer lugar, la ayuda para el desarrollo está atada a un énfasis en promover la construcción de paz. Ello se deriva en buena parte de los esfuerzos de quien fuera ministro de Relaciones Exteriores, Lloyd Axworthy, por dar un vuelco a la política exterior canadiense en los aspectos relacionados con promoción de la seguridad humana y de la construcción de paz. Para el ministro, la sostenibilidad de la paz es posible en la medida que se garantice la seguridad humana, entendida como la “protección de libertades fundamentales, el Estado de derecho, el buen gobierno, el desarrollo sostenible y la equidad social”.³¹ En ese sentido, en esta concepción moderna y comprehensiva de ayuda externa, *paz*

²⁸ Muñoz, D, entrevistada por Rettberg, A., Bogotá, s.d., 2001.

²⁹ Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), *idem*.

³⁰ Duggan, C., entrevistada por Rettberg, A., Ottawa, julio de 2001.

³¹ Citado en Wirick, G. y Miller, R., *Ibid*, p. 14.

y desarrollo van de la mano.

En segundo lugar, esfuerzos recientes por definir las metas de la ayuda externa canadiense han buscado aumentar la *efectividad* de la ayuda,³² otorgándole un enfoque más claro. Ello responde a críticas de una excesiva dispersión de la ayuda canadiense, que ha llevado a la pérdida de esfuerzos importantes.³³ En efecto, Canadá ha sido consistentemente el menos concentrado de la comunidad de donantes de la Organización de la OECDE. Por consiguiente, el establecimiento de prioridades sectoriales y el logro de la coherencia entre políticas de ayuda se ha convertido en una de las principales metas de la política de ayuda canadiense. Según CIDA,³⁴ las prioridades sectoriales son la salud y la nutrición, la lucha contra el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA), la

educación y la protección de la niñez con énfasis en la igualdad de género. A su vez, CIDA sugiere que se requiere énfasis en la promoción del sector privado como motor de crecimiento económico y herramienta crucial para combatir la pobreza.³⁵

En tercer lugar, Canadá otorga hoy un gran peso al “importante papel de actores no-estatales como proveedores y generadores de ayuda para el desarrollo, abogados del cambio político y social y vehículos para incrementar la conciencia pública de la importancia de la cooperación internacional”.³⁶ Por tanto, CIDA hoy está llamada a abordar el rol de la sociedad civil en el programa de ayuda canadiense y en el de desarrollo, a nivel general. Esta inclinación hacia la sociedad civil y el desarrollo participativo no es reciente. Ya en 1991 el entonces presidente de CIDA

Tabla 1.
Características de la ayuda canadiense para el desarrollo

- Vínculo desarrollo y construcción de paz
- Efectividad de la ayuda
- Apoyo a la sociedad civil y al desarrollo participativo; cooperación con sector privado
- Énfasis en ayudar a países pobres pero con instituciones funcionales
- Abandono del vínculo ayuda-comercio (trade-aid)

³² Canadian International Development Agency (CIDA), *ídem*.

³³ Canadian International Development Agency (CIDA), *ibíd.* p. 9.

³⁴ Canadian International Development Agency (CIDA), *ibíd.* p. 13.

³⁵ Canadian International Development Agency (CIDA), *ibíd.* p. 16.

³⁶ Canadian International Development Agency (CIDA), *ibíd.* p. 1.

afirmaba que “nuestra estrategia para el desarrollo debe incluir el conocimiento reciente de que—a menos que se permita a los afectados por las decisiones participar en el proceso de toma de decisiones—no será posible obtener crecimiento sostenible de largo plazo”.³⁷

En cuarto lugar, Canadá hoy prefiere colaborar con países considerados intermedios en la escala de riqueza (medida por ingreso per cápita) y de gobernabilidad.³⁸ Son estos países que, si bien tienen bajos ingresos, cuentan con instituciones y gobiernos en capacidad de funcionamiento y de rendir cuentas (interna y externamente). CIDA se acoge así a una de las lecciones que emergen de una década de actividades en construcción de paz a nivel mundial, que enseña que, en cierta forma, “la existencia de un Estado —aunque sea débil— y su aparato institucional es un prerrequisito para iniciar las actividades de construcción

de paz y de desarrollo para el post conflicto. Entre menor sea el grado de deterioro estatal, mayor la posibilidad de contar con las herramientas y canales institucionales para gestionar y orientar la actividad y la asistencia para la construcción de paz”.³⁹

Por último, CIDA cambió drásticamente su política respecto a la condicionalidad de la ayuda canadiense para el desarrollo. Un aspecto controvertido de la política canadiense desde 1987,⁴⁰ la inclusión de provisiones según las cuales los receptores de ayuda debían utilizar parte de la ayuda para compras en el país donante ha sido una práctica común de países donantes.⁴¹ La ventaja obvia de la práctica era que generaba apoyo doméstico en el país donante a la ayuda externa que este dispendie. Críticos de la práctica han señalado su rampante incoherencia con las políticas de apertura y liberalización comercial y el desmonte de las barreras a la inversión.

³⁷ Massé, M., “Canada and Latin America: Common Strategies for Development”, en Dickerson M. y Randall S. (eds.), *Canada and Latin America: Issues to the Year 2000 and Beyond, Proceedings of the Conference on Canada and Latin America [memorias]*, Calgary, Alberta, 5-7 de mayo, 1991, p. 135.

³⁸ Canadian International Development Agency (CIDA), *ibid.* p. 10.

³⁹ Rettberg, A., “Managing Peace: Private Sector and Peace Processes in El Salvador, Guatemala, and Colombia”, en *ReVista (Harvard Review of Latin America)*, mayo de 2003, p.12.

⁴⁰ Canada – Caribbean – Central America Policy Alternatives (CAPA), *A New Vision for the Americas: CAPA's Submission to the Foreign Policy Review*, Toronto, 1994; Canada – Caribbean – Central America Policy Alternatives, Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), *Toward a New World Strategy: Canadian Policy in the Americas Into the Twenty-First Century*, Ottawa, FOCAL, 1994; Stokke, O., “The Determinants of Aid Policies: Some Propositions Emerging from a Comparative Analysis”, en Olav Stokke (ed.), *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway, and Sweden*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies y Norwegian Institute for International Affairs, 1989.

⁴¹ Stokke, *idem.*

Además, han indicado la incoherencia con principios de ayuda como el desarrollo de la cooperación, el empoderamiento local y las estrategias de construcción de capacidad.⁴² Como resultado de las críticas, en 2001 un acuerdo del Comité para la Asistencia al Desarrollo (DAC por sus siglas en inglés) de la OECD, de la que Canadá forma parte, comprometió a los donantes a “desatar” la ayuda para el desarrollo.

Según esta nueva orientación, y en congruencia con la necesidad de enfocar y delimitar sus hasta ahora dispersos esfuerzos, la ayuda canadiense se concentrará en África, aunque también en los demás continentes se escogerán y se cooperará con socios estratégicos, de acuerdo a los lineamientos señalados arriba.

II. Convergencia entre iniciativas empresariales y ayuda canadiense. Iniciativas empresariales locales como vías alternas para la construcción de paz

Los empresarios colombianos se encuentran entre los principales afectados por el conflicto armado colombiano.⁴³ En efecto, es notable la magnitud del costo económico que han asumido como consecuencia del conflicto (basado en indicadores como la tributación legal e ilegal, pérdida de oportunidades de in-

versión y destrucción de infraestructura productiva). Ante el creciente costo que les ha implicado el conflicto, han adoptado respuestas diferentes, que incluyen la pasividad, lucrarse del conflicto, irse (fuga), contribuir a la financiación de grupos paramilitares y, también, el apoyo a soluciones pacíficas al conflicto por medio de la participación en conversaciones de paz y por medio de iniciativas empresariales de construcción de paz en el nivel regional y local. Este artículo se refiere solamente a estas últimas, debido a su énfasis explícito en la promoción de la construcción de paz. A continuación, se presentarán algunos ejemplos de dichas iniciativas.

La experiencia de la empresa *Indupalma* es quizá la iniciativa empresarial de desarrollo local y construcción de paz más divulgada. A mediados de la de 1990, esta empresa productora de aceite de palma se vio enfrentada una inminente bancarrota, fruto de las demandas sindicales y del conflictivo contexto de la zona donde opera, el Magdalena Medio. Como reacción a esta situación, la empresa se sometió a un profundo proceso de reorganización. Reestructuró sus operaciones en un sistema de cooperativas de trabajadores a quienes ofrece capacitación y créditos. Aunque enfrenta la creciente presión de grupos paramilitares, el experimento ha arrojado resultados positivos como el aumento de la

⁴² Canadian International Development Agency (CIDA), *ibid.* p. 20.

⁴³ Rettberg, *idem.*

eficiencia de la empresa, el mejor desempeño de las cooperativas y la disminución del número de homicidios en la zona.⁴⁴

Otro ejemplo de iniciativa empresarial lo constituye *Vallenpaz*, fundada en el Valle del Cauca tras el secuestro masivo de los feligreses de la Iglesia La María, por parte del ELN, en enero de 2000. Bajo el liderazgo del ex-alcalde de Cali, Rodrigo Guerrero, diversos líderes empresariales de la región se reunieron alrededor de un proyecto para estimular la inversión, otorgar créditos y préstamos para “construir paz” en las zonas de mayor presencia armada de los departamentos del Valle y Cauca. Implícita en la estrategia está la intención de apoyar y reconstruir instituciones estatales locales. Si bien los fundadores de *Vallenpaz* fueron en su mayoría empresarios vallecaucanos, hoy su principal pero esquiva fuente de financiación es pública (por ejemplo el Fondo de Inversiones para la Paz (FIP)) e internacional (por ejemplo el PNUD y la Unión Europea).

Finalmente, el *Foro de Presidentes* de la Cámara de Comercio de Bogotá ha promovido un modelo de construcción de paz a través del desarrollo de capacidades gerenciales en la administración y la educación públicas de Bogotá. Compuesto por aproximadamente 140 presidentes de empresas, el Foro ha desarrollado una relación cercana de colaboración y consulta

con la alcaldía, convirtiéndolo en socio esencial para mejorar la calidad de la educación pública por medio de alianzas público-privadas. Hace tres años, al interior del Foro se organizó un grupo de trabajo explícitamente dedicado al tema de la construcción de la paz por medio de la promoción de principios y técnicas para la resolución de conflictos en los currículos escolares y en las empresas. Sin embargo, celos institucionales no han permitido la consolidación de este proyecto.

Esta muestra de iniciativas responde a situaciones locales diferentes, emplea medios distintos y ha escogido campos de acción diferentes. Como en otras actividades empresariales, la escala es determinante y la forma que adopten las iniciativas será clave para saber cómo va a evolucionar la relación entre sector privado y conflicto en Colombia. Sin embargo, los ejemplos comparten un interés en generar desarrollo local como respuesta a una situación de marginalidad local o regional, que es percibida por los empresarios involucrados como causante o agravante del conflicto armado nacional. En su mayoría, se trata de alianzas público-privadas, muchas veces apoyadas en recursos externos, en las que la contraparte empresarial aporta tiempo, conocimiento, capacidad y *know how*, pero poco capital. Todas estas iniciativas pioneras enfrentan el mandato de ser rentables a mediano o largo plazo y de

⁴⁴ Fadul, M., *Alianzas por la paz: El modelo Indupalma*, Programa Nacional de Alianzas para la Convivencia y la Superación de la Pobreza, Banco Mundial, Fundación Corona, abril de 2001.

arrojar resultados positivos para mantener el interés y el impulso de quienes participan. En efecto, es poco probable que el sector privado mantenga su actividad de construcción de paz donde ello carezca completamente de rentabilidad.

La experiencia de las iniciativas señala que existe un umbral hasta el cual el sector privado puede estar interesado en participar en construcción de paz, pero no lo suficientemente como para asumir todos los riesgos y costos asociados con esta inversión. Este es un punto crucial —y apunta a una ventana de oportunidad— para quienes estén interesados en apoyar estas iniciativas, principalmente organizaciones internacionales y países amigos. Por medio de la identificación de ese umbral y de los incentivos necesarios para pasarlo, podrán intervenir en apoyo de la construcción de paz en Colombia como facilitadores económicos, asumiendo parte de los costos y, así, proveer los incentivos necesarios para atraer a más empresarios a proyectos productivos y, presumiblemente, sostenibles, en zonas de conflicto.

Convergencia entre los principios de la ayuda canadiense e iniciativas empresariales de paz

Desde el punto de vista de las iniciativas empresariales, la existencia de un umbral —antes del cual puede existir interés en involucrarse en iniciativas empresariales para construir paz pero sin la disposición

para arriesgarse—, por un lado, y la manera en que la ayuda externa puede contribuir a traspasar dicho umbral y generar la disposición empresarial a arriesgarse en zonas de conflicto, por el otro, constituyen la principal razón para suponer que la ayuda externa sería efectiva si escoge iniciativas empresariales como las descritas como meta de sus intervenciones.

Desde el punto de vista de los principios de la ayuda externa canadiense, saltan a la vista los principales aspectos de convergencia entre los principios de la ayuda canadiense para el desarrollo y las iniciativas empresariales de paz.

Vínculo desarrollo y construcción de paz. Las iniciativas responden a un imperativo de desarrollo, pues parten del supuesto de que sólo una sustancial mejora de las condiciones de vida de los habitantes en zonas de conflicto sentará las bases para una paz duradera. Responden, a la vez, a sus propias necesidades de desarrollo, en la medida que sus propios negocios se beneficiarán de un entorno estable y en paz, pues podrán atraer inversión y disminuir los gastos actuales asociados con su seguridad. Por estas razones, las iniciativas empresariales reflejan nítidamente el vínculo entre desarrollo y paz que marca la actual política canadiense de ayuda externa.

Efectividad de la ayuda. A pesar de que el manejo privado no es necesariamente garantía de buen desempeño, el sector privado ofrece la ventaja de que las prácticas organizacionales y administrativas

más conducentes a la transparencia, la eficiencia y la efectividad (contempladas por los principios de la ayuda externa canadiense) forman parte de su operación cotidiana. En ese sentido, las iniciativas empresariales descritas arriba pueden ser socios particularmente atractivos para la ayuda canadiense, pues ya tienen el *know how* empresarial necesario para facilitar el buen funcionamiento de los proyectos. En la misma dirección apunta que, si bien el capital propio invertido es bajo, estas iniciativas de todas maneras enfrentan importantes exigencias en términos de desempeño por parte de las comunidades en las que trabajan y, principalmente, por parte de sus propios inversionistas, constituyéndose así en un incentivo adicional para “quedar bien” en el momento de rendir cuentas. De nuevo, esto representa una condición que hace más probable la efectividad de una eventual ayuda.

Apoyo a la sociedad civil y al desarrollo participativo. Los empresarios, a pesar de que cuentan con recursos y poderes de veto que los distinguen, forman parte de la sociedad civil. En el caso de las iniciativas mencionadas tienen, además, como objetivo de su trabajo la sociedad civil en áreas de conflicto armado. Constituyen, más notablemente, el sector privado que CIDA propone fortalecer y fomentar como motor de crecimiento. Si bien no es claro qué tan participativos son en la formulación de sus proyectos productivos de desarrollo (falta investigación en esa dirección), la escasa evidencia disponible

sugiere que contribuyen a generar capital social y, así, fomentan el fortalecimiento y empoderamiento de la sociedad civil en las zonas en las que intervienen (este es claramente el caso de Indupalma).

Énfasis en ayudar a países pobres pero con instituciones funcionales. Finalmente, Colombia es un país de bajos ingresos caracterizado por un conflicto agudo que clama por atención internacional, donde el Estado, si bien es débil, cumple ciertas funciones y es operativo en muchas regiones. A pesar de la complejidad de su situación, cumple, por tanto, el requisito de ser un país necesitado pero viable en cuanto a la probable efectividad de la ayuda externa, especialmente si cuenta con el apoyo de socios en el sector privado.

Consideraciones finales

La investigación en la que se basó este artículo buscó responder de qué manera el creciente interés canadiense en promover la construcción de paz en Colombia puede ser vinculado a una forma particular en la que una fracción de la sociedad civil colombiana —el sector privado— se ha comprometido con la construcción de paz en Colombia. En particular, buscó establecer en qué medida los principios que guían el desembolso de ayuda canadiense para el desarrollo podrían dirigirse al apoyo a iniciativas empresariales de paz en el nivel local colombiano.

La evidencia presentada sugiere que existe una alta convergencia entre lo que la política canadiense quiere y lo que las



■ En busca de socios ■

iniciativas ofrecen. Como se anotó, las iniciativas empresariales buscan promover la paz a través del desarrollo, ofrecen buenas posibilidades de efectividad en la utilización de la ayuda y constituyen esfuerzos de y para la sociedad civil, involucrando como actor protagónico al sector privado. Por último, ocurren en un país que, como Colombia, es escenario de conflicto y cabe en la categoría de países de bajos ingresos, sin que el aparato institucional haya colapsado hasta el punto de obstruir completamente la entrada, distribución y vigilancia de los fondos de ayuda externa.

Este artículo, por tanto, concluye con una invitación a la acción. En un contexto en el que escasean los recursos internacionales disponibles para la ayuda para el desarrollo, la identificación de socios particularmente promisorios se constituye en condición clave para producir resultados óptimos con los reducidos recursos disponibles. Como se argumentó aquí, el sector privado colombiano puede ser uno de esos socios en la construcción de la esquiwa paz colombiana.



Bibliografía

- Bennett, J., *Businesses in Zones of Conflict: The Role of the Multinational in Promoting Regional Stability*, New York, International Peace Forum/World Monitors Inc., preparado para el Global Compact Policy Dialogue de la Organización de las Naciones Unidas, marzo de 2001.
- Berdal, M. y Malone, D., *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, New York, Boulder, Lynne Rienner Publishing, Ottawa, 2000.
- Bryen, R. entrevistado por Rettberg, A., Montreal, julio de 2001.
- Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), *Toward a New World Strategy: Canadian Policy in the Americas Into the Twenty-First Century*, Ottawa, FOCAL, 1994.
- Canada – Caribbean – Central America Policy Alternatives (CAPA), *A New Vision for the Americas: CAPA's Submission to the Foreign Policy Review*, Toronto, Canada – Caribbean – Central America Policy Alternatives, abril de 1994.
- Canada, Embajada de Canadá en Colombia, "Axworthy lanza diálogo hemisférico sobre lucha contra las drogas" [en línea], s.d., 14 de enero de 1999.
- , "Statistical Report on Official Development Assistance" [documento de trabajo], en *Statistical Analysis Section, Policy Planning and Analysis*, 1999.
- , "Colombia's Stumbling Peace Process: How Supportive Should Canada Be?"; en Policy Paper, Ottawa, 31 de enero de 2000, Canadian International Development Agency (CIDA).
- , "Statistical Report on Official Development Assistance" [documento de trabajo], en *Statistical Analysis Section, Policy Planning and Analysis*, 2000.
- , "Statistical Report on Official Development Assistance" [documento de trabajo], en *Statistical Analysis Section, Policy Planning and Analysis*, 2001.
- , "Canada Making a Difference in the World: A Policy Statement on Strengthening Aid Effectiveness" [en línea], disponible en: <http://www.acdi-cida.gc.ca/aideffectiveness>, 2002.
- Carty, R. y Smith, V. *Perpetuating Poverty: The Political Economy of Canadian Foreign Aid*, Toronto, Between the Lines Publishing, 1981.
- Cilliers, J. y Dietrich, C. (eds.), *Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds*, Pretoria, Institute for Security Studies, 2000.
- Daudelin, J. y Dosman, E. (Eds.), *Beyond Mexico: Changing Americas*, Ottawa, Carleton University Press & FOCAL, 1995.
- Duggan, C., entrevistada por Rettberg, A., Ottawa, julio de 2001.
- Fadul, M., Alianzas por la paz: *El modelo Indupalma*, Programa Nacional de Alianzas para la Convivencia y la Superación de la Pobreza, s.l., Banco Mundial, Fundación Corona, abril de 2001.
- Global Witness, *A Rough Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict*, s.l., diciembre de 1998.
- , *Conflict Diamonds: Possibilities for the Identification, Certification, and Control of Diamonds*, s.l., 10 de mayo, 2000.
- Haglund, D. y Jones, M., "Canada, the Lessons of Peacekeeping, and Central America", en *Occasional Paper*, núm. 33, 1989.
- Humphrey, J., *The Interamerican System: A Canadian View*, Toronto, The MacMillan Company, 1942.
- Klepak, H., *What's in it for us? Canada's relationship with Latin America*, Ottawa, FOCAL, 1994.

Mack, A., *The Private Sector and Conflict – Global Compact Policy Dialogue*, Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, 2002.

Massé, M., “Canada and Latin America: Common Strategies for Development”, en Dickerson, M. y Randall, S. (eds.), *Canada and Latin America: Issues to the Year 2000 and Beyond, Proceedings of the Conference on Canada and Latin America* [memorias], Calgary, Alberta, 5-7 de mayo, 1991.

McKenna, P. *Canada and the OAS: From dilettante to full partner*, Ottawa, Carleton University Press, 1995.

Muñoz, D. entrevistada por Rettberg, A., Bogotá, 2001.

Randall, S., “Canada and Latin America: The Evolution of Institutional Ties”, en Haar, J., y Dosman, E. (eds.), *A Dynamic partnership: Canada’s Changing Role in the Hemisphere* New Brunswick, Transaction Publishers; Miami, University of Miami North-South Center, 1993.

Rettberg, A., “Administrando la adversidad: Respuestas empresariales al conflicto colombiano”, en *Colombia Internacional*, Facultad de Ciencias Sociales–Universidad de los Andes, s.d., 2002, s.p.

———, “Managing Peace: Private Sector and Peace Processes in El Salvador, Guatemala, and Colombia”, en *ReVista (Harvard Review of Latin America)*, mayo, 2003.

———, “Diseñar el futuro: Una revisión de los dilemas de la construcción de paz para el post conflicto”, en *Revista de Estudios Sociales, Facultad de Ciencias Sociales–Universidad de los Andes*, s.d.

Rochlin, J., “Canada and the Andean Drug Wars”, en Haar J. y Dosman E. (eds.), *A Dynamic partnership: Canada’s Changing Role in the Hemisphere*, New Brunswick, Transaction

Publishers; Miami, University of Miami North-South Center, 1993.

———, *Descubriendo las Américas: La evolución de la política exterior canadiense hacia América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Ruszkowski, J., “Whither Colombia?”, en *Canadian Foreign Policy*, vol.8, núm. 2, 2001.

Spehar, E. y Thede, N., “Canada and Central America’s Democratization Process”, en Daudelin J. y Dosman E.(eds.), *Beyond Mexico: Changing Americas*, Ottawa, Carleton University Press & FO-CAL, 1995.

Stokke, O., “The Determinants of Aid Policies: Some Propositions Emerging from a Comparative Analysis”, en Stokke, O. (ed), *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway, and Sweden*, Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies y Norwegian Institute for International Affairs, 1989.

Wirick, G. y Miller, R. “Introduction: Conflict in an Era of Change”, en Wirick G. y Miller R. (eds.), *Canada and Missions for Peace: Lessons from Nicaragua, Cambodia and Somalia*, Ottawa, International Development Research Centre, 1998.