

**Para desvincular los recursos naturales
del conflicto armado en Colombia**
Recomendaciones para formuladores de política y activistas

Ralf Leiteritz • Carlo Nasi • Angelika Rettberg
Universidad de los Andes

Este documento presenta un breve resumen de los principales hallazgos y algunas recomendaciones de política que resultan de la investigación "¿Diferentes recursos, diferentes conflictos? Una exploración de la economía política regional del conflicto armado colombiano", financiada por el International Development Research Centre (IDRC) de Canadá. Los hallazgos completos y resultados detallados de la investigación serán publicados próximamente. Los estudios de caso en los que se basa este documento fueron preparados bajo la orientación de los investigadores principales por Alexandra Bernal, Juanita Goebertus, Ralf Leiteritz, Pilar Lozano, Carlo Nasi, Angelika Rettberg, Manuel Riaño, Federico Seguro y Carolina Serrano, con la asistencia de Juliana Arboleda, Sergio Guillermo, Juan Diego Prieto y Camilo Vargas. Agradecemos a Juan Diego Prieto la traducción de este texto del inglés.

• • •

Ralf Leiteritz es profesor asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
rleiteri@uniandes.edu.co

Carlo Nasi es profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
cnasi@uniandes.edu.co

Angelika Rettberg es profesora asociada y directora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia .
rettberg@uniandes.edu.co

INTRODUCCIÓN

El conflicto armado colombiano suele asociarse con la presencia del narcotráfico. Aunque las drogas ilegales indiscutiblemente estimulan y fomentan la violencia, los recursos lícitos también se relacionan con las dinámicas de los conflictos armados. En la investigación “¿Diferentes recursos, diferentes conflictos? Una exploración de la economía política regional del conflicto armado” describimos cómo los recursos naturales legales en Colombia —específicamente el banano, el café, las esmeraldas, el ferroníquel, las flores, el oro, el petróleo y el aceite de palma— están asociados con el conflicto armado en varias regiones colombianas. Específicamente nuestra investigación se enfocó en los procesos de producción, extracción y distribución de los recursos legales, y describió y analizó en qué medida las dinámicas del conflicto armado en distintas regiones colombianas son causadas o afectadas por procesos económicos y sociales asociados con los recursos que dominan las economías regionales y de qué manera. De esta forma nuestro objetivo fue ampliar nuestra comprensión sobre el tema más allá de la identificación de recursos “malditos” específicos, profundizando en el contexto político, económico y hasta cultural en el cual los recursos naturales son extraídos, producidos y comerciados.

La relevancia de nuestra investigación para la formulación de políticas públicas surge de tres aspectos:

- El esfuerzo específico por ir más allá de los vínculos entre narcotráfico y actores armados ilegales con el fin de brindar una mejor comprensión de la compleja red de instituciones políticas y económicas que han sido permeadas y absorbidas por las dinámicas del conflicto armado. En este sentido nuestra investigación sugiere cautela frente a la expectativa de que un eventual fin del narcotráfico acabe con la violencia en Colombia; invita a formuladores de políticas y a activistas a prestar atención al legado de varias décadas de conflicto para las instituciones económicas, sociales y políticas colombianas, el cual se extenderá más allá de un posible cese al fuego y planteará amenazas importantes para la construcción de paz en el largo plazo.

- Al elegir unidades de análisis subnacionales (regiones o incluso grupos de pocos municipios), nuestra investigación ofrece una comprensión profunda de las especificidades regionales del conflicto armado colombiano para complementar el conocimiento existente en el nivel nacional. Este enfoque resalta las formas particulares en que la extracción de recursos alimenta o no el conflicto armado en cada región y apunta hacia la necesidad de adaptar las políticas nacionales de construcción de paz a las realidades locales y regionales —como complemento, no en sustitución, de los esfuerzos en el ámbito nacional—. El conocimiento que hemos adquirido es útil no sólo para identificar los vínculos entre recursos y conflicto: al identificar las estructuras industriales, corporativas y de propiedad específicas asociadas con recursos determinados en regiones particulares se hace bastante más sencillo detectar a los actores más vulnerables en esta relación y las causas institucionales de esta vulnerabilidad. Tanto para la formulación de políticas públicas como para el activismo esto significa que las agendas nacionales deben tener en cuenta elementos con frecuencia idiosincráticos de ámbitos regionales y locales.
- Nuestra investigación brinda elementos específicos para entender las formas en las que el proceso de producción de varios recursos hace más o menos posible que sean absorbidos por dinámicas de conflicto. Para quienes formulan políticas públicas y para activistas interesados en fomentar una mejor comprensión acerca del conflicto y evaluar los riesgos de los procesos de extracción de recursos, nuestra investigación sirve como punto de referencia para esfuerzos —desde el ámbito global hasta el local— enfocados en desvincular los recursos y el conflicto armado. Además, nuestra investigación permite comparar la realidad colombiana con el cúmulo reciente de lecciones aprendidas y prácticas exitosas de otros contextos nacionales en el mundo.

LOS CASOS

Los recursos estudiados en este proyecto se diferencian considerablemente entre sí en términos de su contribución al Producto Interno Bruto (PIB) y a las exportaciones de Colombia. Los ámbitos territoriales de su producción también son muy variados. Algunos —como las esmeraldas, las flores y el ferroníquel— se extraen en un solo municipio o en unos pocos; otros —como el café y el petróleo— se producen y se extraen en varias regiones. Los recursos varían también en términos del tiempo que llevan produciéndose en el país. El café fue el primer rubro de exportaciones por más de un siglo y está estrechamente ligado con el desarrollo socioeconómico de la región central de Colombia; asimismo, el banano se ha cultivado en el norte del país por varias décadas. Por el contrario, la palma de aceite sólo se ha producido en gran escala en Colombia en los últimos diez años. No obstante, pese a estas diferencias, los recursos escogidos comparten

una característica fundamental: dominan y determinan las economías regionales en las cuales son producidos.

RELACIONES ENTRE RECURSOS Y CONFLICTO ARMADO

Nuestra investigación encontró que la relación entre recursos legales y conflicto en Colombia tiene tres categorías. Además, encontramos que los nexos de los recursos con el conflicto armado sufren cambios sustanciales a través del tiempo y del espacio, según se ilustra en la tabla 1.

Relación directa

La primera categoría tiene que ver con una **relación directa** entre recursos y conflicto. En este caso, el saqueo del recurso o de sus beneficios o la extorsión de propietarios y productores constituyen la principal motivación para la presencia de actores ilegales en una región determinada. Los homicidios, como también otras formas de victimización, son principalmente el resultado de la competencia por el control del recurso y de sus beneficios asociados. Éste es el caso del banano, el oro, el aceite de palma (especialmente en el Magdalena Medio) y el petróleo.

En el caso del banano en Urabá (región noroccidental de Colombia, ubicada al sur de Panamá), distintos grupos armados extorsionaron a los propietarios de cultivos y a los comerciantes del producto que migraron de la región central del país para sostener sus actividades en la región. La competencia entre grupos armados ilegales —las guerrillas izquierdistas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el Ejército Popular de Liberación (EPL) y los grupos paramilitares de derecha— por el territorio bananero y sus beneficios ha marcado históricamente esta problemática región del país, en la cual el desplazamiento forzado de la población ha sido un procedimiento habitual para obtener acceso a tierras de gran valor.

En el caso del oro de Segovia (Antioquia, región central), el control directo de las minas de oro y de la producción por parte de actores ilegales, el pago forzoso de cuotas a actores ilegales por parte de mineros en busca del metal y la sangrienta persecución de supuestos auxiliares de la guerrilla han marcado la historia reciente de la región dando como resultado una alta incidencia de masacres, homicidios y secuestros.

En el caso del petróleo, la extorsión inicial de compañías petroleras (además del sabotaje sistemático de la infraestructura petrolera) se transformó en un sofisticado mecanismo de saqueo de regalías por parte de actores ilegales luego de que las compañías reestructuraron exitosamente sus operaciones y desarrollaron distintos esquemas de protección tanto públicos como privados. La cooptación de la administración pública que controla y asigna el producto de las regalías en municipios productores de petróleo se reflejó parcialmente en el éxito electoral de partidos políticos de izquierda pero también en la competencia violenta entre actores ilegales de izquierda y de derecha.

Tabla 1. Relaciones entre recursos legales y conflicto armado en Colombia

Tipo de relación	Características
Directa	El saqueo del recurso o de sus beneficios o la extorsión de propietarios y productores constituye la principal motivación para la presencia de actores ilegales en una región determinada.
Indirecta	Los actores ilegales saquean los recursos pero el saqueo no es la motivación principal ni inicial de su presencia en una región determinada. Pese a que el recurso en sí no produjo la llegada de los actores ilegales, de todas formas éste contribuye a la prolongación del conflicto.
Aislamiento	Factores protectores evitan que los recursos sean penetrados por actores armados ilegales.

Finalmente, en el caso de la **palma de aceite**, un patrón de vinculación entre la expansión de cultivos de palma y el desplazamiento forzado ilustra el peligro de los recursos intensivos en tierra en tanto pueden estar asociados con disputas territoriales violentas.

Relación indirecta

La segunda categoría se refiere a una **relación indirecta** entre recursos y conflicto. En esta situación, los actores ilegales saquean los recursos pero ésta no es la motivación principal ni inicial de su presencia en una región determinada. Pese a que el recurso en sí no produjo la llegada de los actores ilegales, de todas formas contribuye a la prolongación del conflicto.

En el caso del **ferroníquel** los ataques por parte de guerrillas izquierdistas llevaron a la actividad minera de Montelíbano (Córdoba) a desarrollar un efectivo esquema de protección, compuesto incluso por un batallón militar. Fuerzas ilegales de derecha vinculadas al narcotráfico, activas en la región cercana de los Montes de María y con nexos con la élite política local, desarrollaron una sofisticada red para cooptar las regalías del ferroníquel a través de la infraestructura local y regional de salud pública.

En el caso de las **esmeraldas** la violencia ha sido una característica endémica de la región occidental del departamento de Boyacá, donde se extraen las piedras. No obstante, entre las décadas de 1960 y 1980, los altos niveles de violencia de la zona estuvieron asociados a conflictos por el control de las minas de esmeralda entre familias locales y sus milicias privadas. Actores armados ilegales, en particular grupos paramilitares, entraron a la región durante la última de las llamadas "guerras verdes" en la segunda mitad de los años ochenta, pero principalmente fueron funcionales a los intereses económicos de los dueños de las minas.

Aislamiento

La tercera categoría está relacionada con el **aislamiento** entre la extracción de recursos y el conflicto armado. En estos casos se encuentran factores de pro-

tección que evitan que la extracción de los recursos sea penetrada por actores armados ilegales. Los casos examinados en esta categoría son el café, las flores y las esmeraldas a partir de 1990.

El café y las flores se cultivan en escenarios altamente institucionalizados. El café, por mucho tiempo el primer producto de exportación de Colombia, desarrolló una sofisticada red de instituciones sociales, económicas y políticas que satisfizo las necesidades de los productores y se convirtió en la plataforma del desarrollo regional. Aunque las instituciones cafeteras se vieron obligadas a reestructurarse debido a profundos cambios en el mercado internacional, lo cual las llevó a abandonar algunas de sus funciones sociales y significó una oportunidad para actores armados y narcotraficantes de penetrar las tierras cafeteras del país, la resiliencia institucional ha prevenido un deterioro mayor. Para el caso de las flores, la proximidad geográfica a los principales centros urbanos también propició el aislamiento de un recurso frente al conflicto armado. En este caso, la existencia de instituciones más numerosas y fuertes que en otras regiones, cuyo rol va desde la provisión de seguridad a los productores hasta servicios básicos y seguridad social a los trabajadores, ha hecho mucho más difícil la penetración de actores ilegales y ha brindado una protección efectiva frente al saqueo y la extorsión.

El caso de las esmeraldas es un ejemplo de la transformación de la relación entre recursos y violencia a través del tiempo. La última de las "guerras verdes" concluyó con un acuerdo de paz mediado por el Estado entre las familias propietarias de minas en 1990. Este pacto privado de paz ha demostrado ser sorprendentemente estable. Los altos niveles de violencia (por ejemplo, la tasa de homicidios) se han reducido sustancialmente desde la implementación del acuerdo de paz. En contraste con los otros dos recursos de esta categoría, la protección institucional frente a la incursión de actores armados ilegales en la industria esmeraldífera ha sido resultado de la delegación del control social y la autoridad económica en actores privados locales por parte del Estado. Por su parte, estos actores con gran poder político, económico y social han evitado la penetración de la industria por parte de actores armados ilegales, aunque en ocasiones los utilizan para promover sus intereses económicos en otros lugares del país.

Estos casos son importantes para nuestra investigación porque nos advierten sobre la importancia de evitar el determinismo frente a los recursos: incluso en un contexto inestable como el colombiano, los vínculos entre recursos y conflictos no pueden darse por sentados. Así como es necesario explicar bajo qué condiciones la producción y comercialización de determinados recursos exacerba el conflicto armado, la ausencia de este último en algunas regiones económicamente estratégicas llama la atención sobre la existencia de mecanismos de amortiguamiento y factores de protección que deben ser estudiados tanto para prevenir el

deterioro de la violencia como para intentar replicarlos en otras regiones o para otros recursos. Al mismo tiempo es importante tener en cuenta que las estrategias nacionales de los actores armados —las políticas de expansión y control territorial y el control de puntos geográficos estratégicos— pueden ser, al menos en algunos casos, la causa principal de la violencia en una región determinada y no el control de recursos de la zona.

RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

La existencia de diferentes expresiones del conflicto armado colombiano según regiones y el hallazgo de que los recursos pueden explicar parte de esta variación regional ofrecen lecciones importantes para la formulación de políticas públicas y para activistas de la sociedad civil nacional e internacional en la búsqueda de mecanismos para superar el conflicto armado y establecer una paz duradera en Colombia.

Instituciones

Nuestra investigación destaca la importancia que tienen las instituciones formales —reglas de juego legítimas y funcionales— como factores que contribuyen a prevenir el conflicto cuya ausencia se relaciona con brotes de violencia. Esto no resulta sorprendente para los expertos en la relación entre estados frágiles y conflicto armado pero adquiere un valor agregado en el caso de las regiones colombianas.

Recursos como el café, hasta hace veinte años el primer producto de exportación colombiano, desarrollaron marcos institucionales fuertes que cumplieron un doble papel: apoyar la exportación del grano y proveer educación, servicios de salud e infraestructura vial para una región estratégica para el país y para la economía nacional. Este marco institucional demostró ser resiliente frente a la crisis que sobrevino con el fin del Pacto Internacional del Café y la consiguiente crisis financiera en la región cafetera, que brindó una oportunidad a actores armados ilegales de penetrar la zona cafetera. Luego de este golpe la economía cafetera logró reinventarse y mantener un papel importante en la economía colombiana así como impedir la profundización del conflicto en la región. En el caso de las flores, la proximidad geográfica a la capital y su red asociada de instituciones sociales, políticas, económicas y militares proporcionó un amortiguador frente a la posibilidad de penetración por parte de grupos ilegales. En el caso del petróleo, las instituciones extractivas, pese a ser de amplia cobertura, ofrecieron incentivos para la búsqueda de rentas por parte de actores legales e ilegales, provocando conflictos por el control de las regalías producidas por el recurso.

Nuestros casos ilustran, en primer lugar, que el desarrollo de instituciones formales que son a la vez fuertes, eficaces y legítimas asociadas con la producción de recursos es desigual a lo largo del país; así lo muestra el contraste entre el café

y las flores, por un lado, y las esmeraldas y el oro, por otro. En segundo lugar se encuentra que algunos recursos están asociados con altos niveles de desarrollo institucional y, en tercer lugar, que no todo tipo de desarrollo institucional produce el resultado deseado de promover el progreso económico y social y la estabilidad política (como muestra el caso del petróleo). Por lo tanto, si el desarrollo institucional no va ligado a una agenda de inversión social y la profundización del desarrollo económico regional podrá ser insuficiente para superar condiciones locales propicias para el conflicto violento. Esto reafirma la utilidad de nuestro enfoque subnacional ya que nos permite señalar los matices del desarrollo institucional en Colombia, generalmente señalada como un estado débil.

Por otra parte, nuestra investigación sugiere que las instituciones toman distintas formas y por ello acarrearán diferentes implicaciones, tanto para los recursos en cuestión como para los actores armados ilegales en las regiones. Nuestros estudios de caso revelan marcos institucionales en distintos niveles, desde el local (oro) hasta el nacional (petróleo y café) y el internacional (petróleo y café), desde el corporativo (ferroníquel, palma de aceite) hasta el estatal (petróleo, café, flores), y desde el nivel formal de extracción (petróleo, café, flores) hasta el informal (oro, esmeraldas). También los actores ilegales son influenciados por diferentes tipos de reglas organizacionales y contextuales que, por su parte, afectan sus estrategias particulares local y regionalmente.

La recomendación más importante para la formulación de políticas que surge de nuestra investigación apunta a la importancia del desarrollo institucional, tanto en términos de la creación de condiciones formales y reglas para la producción y extracción de recursos como de inversión social y económica, incluyendo la provisión de servicios básicos (desde la protección de contratos hasta la salud y la educación), para crear el tipo de intereses que los ciudadanos desarrollan en una economía formal y legal que eventualmente escuden a la región frente a la fácil penetración por parte de actores armados ilegales.

Formalización y promoción de mecanismos de mercado

Relacionado con la cuestión de las instituciones, los mercados informales —pese a no ser sinónimos de desorden— pueden producir inestabilidad y encierran un importante potencial para la resolución violenta de disputas, lo cual se hace especialmente visible en los casos del oro y de las esmeraldas. La falta de garantías para los contratos y de controles de calidad y las condiciones de trabajo inseguras o insalubres son un caldo de cultivo para las interrupciones en la producción y la demanda inestable de los productos, lo cual lleva a la incertidumbre en términos de ingresos para los productores. Sobre este trasfondo, la formalización de relaciones de mercado, aun cuando se imponen desde arriba —con el fin de centralizar las exportaciones, formalizar la producción y el control de calidad—,

deberían ser una prioridad para el diseño de políticas públicas para la prevención de relaciones entre recursos y conflicto. Además, la regulación de la producción y del intercambio puede proteger y empoderar a los trabajadores por medio de mejores condiciones de trabajo, mayor estabilidad laboral y mayores ingresos, lo que a su vez puede facilitar el acceso a mercados externos y disminuir las oportunidades para el saqueo y la desviación de bienes públicos.

Administración de regalías

Dos de los recursos estudiados —el petróleo y el ferroníquel— son saqueados de manera indirecta pero sistemática a través de la cooptación de las regalías destinadas a unidades subnacionales del sistema de administración pública colombiano. En estos casos un análisis exhaustivo de la estructura de regalías y sus salvaguardas contra el uso indebido se hace necesario con el fin de proteger las regalías de la corrupción y la interferencia de grupos armados ilegales. Si bien el costo de una recentralización puede ser mayor que sus potenciales beneficios para combatir la corrupción, es necesario establecer procesos de monitoreo y auditoría más efectivos, como los que promueve actualmente el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Al mismo tiempo, los departamentos y municipios requieren el apoyo activo por parte del ámbito nacional para el desarrollo de competencias tan básicas como la contaduría y la identificación de prioridades para la inversión social para evitar exacerbar y, en lo posible, cercenar los vínculos entre regalías y corrupción o actores armados ilegales.

Calidad de los datos

En relación con la formalización de mercados y el fortalecimiento de instituciones, otro problema es el acceso a los datos y la calidad de los mismos. Mientras que recursos como el café y el petróleo han sido ampliamente estudiados y documentados, otros recursos o sectores reflejan el desarrollo incipiente de estructuras formales de mercado y por ende impiden la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos de extracción de recursos. En consecuencia, un reto general para la formulación de políticas y para el activismo es mejorar la calidad de los datos sobre la producción de recursos, su análisis y su accesibilidad.

El narcotráfico

Nuestro intento de mantener nuestro enfoque en los recursos legales chocó contra la realidad de la penetración efectiva de la economía legal por parte de capitales ilegales. Los recursos que estudiamos son cultivados o extraídos cerca o en medio de cultivos ilegales (esmeraldas, café, petróleo, ferroníquel), absorben mano de obra asociada con cultivos ilícitos (esmeraldas, petróleo, café, flores), han sido financiados con dineros ilícitos (palma de aceite, banano, esmeraldas)

o han servido para lavar capitales ilícitos (esmeraldas, banano, palma de aceite). Esto ilustra cómo el insuficiente e inadecuado desarrollo institucional ha facilitado el desarrollo de una economía ilegal y cómo la economía formal y legal está permeada por capitales ilegales u opera en asociación con éstos. En varios casos, productores y trabajadores alternan entre o combinan actividades legales e ilegales. Por lo tanto, nuestro esfuerzo por trazar una clara línea de separación entre los recursos legales y la economía ilegal corrió el riesgo de volverse inviable empíricamente y defectuosa analíticamente.

Por una parte, este fue un hallazgo importante acerca de la factibilidad de separar la agenda de construcción de paz de la agenda de la guerra contra las drogas. Por otra parte, ilustró hasta qué punto los recursos legales e ilegales están entrelazados respecto a sus nexos con las dinámicas regionales del conflicto armado. Finalmente sugiere problemas con la literatura académica que busca separar claramente diferentes categorías de recursos según sus características objetivas sin considerar el contexto geográfico, político y social que comparten unos con otros.

Una recomendación para el diseño de políticas que podría extraerse de este punto tiene que ver con la importancia de tener en cuenta los límites para los esfuerzos de construcción de paz tanto en el ámbito nacional como en el regional que implican estos nexos entre actividades legales e ilegales. La explotación de un recurso sin tener en cuenta cómo puede resultar vinculado con el narcotráfico de una u otra forma puede terminar profundizando un conflicto armado existente o manteniéndolo intacto.

Otra recomendación consiste en controlar el narcotráfico a la vez que se fortalece la economía formal. La existencia de nexos profundos entre actores armados ilegales con actividades económicas legales e ilegales ilustra la compleja estructura de incentivos que rodea el control de recursos naturales, aun si se llevaran a cabo negociaciones de paz a nivel nacional. Por esta razón es importante pensar también acerca de los efectos no intencionales de los programas de erradicación de cultivos ilícitos —actualmente ejecutados en varias regiones del país— para la población local y sobre si existen o pueden generarse fuentes alternativas de ingresos mediante recursos legales para absorber los excedentes de mano de obra tras la erradicación de cultivos ilícitos. Podrían aplicarse mecanismos de compensación pública para regiones afectadas por los programas de erradicación tales como el acceso preferencial a programas de empleo público y no sólo la distribución de subsidios como en el programa Familias en acción.

Tierra

Los asuntos relacionados con tenencia, propiedad y uso de la tierra figuran entre los factores más importantes asociados a las dinámicas regionales del

conflicto armado en Colombia. Esto resulta especialmente notorio en los casos de recursos que requieren un uso intensivo de la tierra, como la palma de aceite y el banano. En estos casos tanto la intensidad del conflicto regional como sus manifestaciones —principalmente el desplazamiento forzado de la población civil— dependen de quién es dueño, quién controla y quién define la estrategia de cómo usar la tierra.

En el caso del aceite de palma, los grupos paramilitares de derecha están asociados con instigar el desplazamiento forzado al servicio de algunos terratenientes interesados en utilizar la tierra para cultivos de palma de aceite. El desplazamiento forzado ha sido precedido por olas de masacres y homicidios selectivos con el fin de producir terror en las comunidades locales. Asimismo, la conversión de cultivos de banano en plantaciones de palma de aceite en el Magdalena Medio ha estado asociada con un incremento en el desplazamiento forzado.

Por su parte, según se ha encontrado, el desplazamiento está asociado con la perpetuación de la pobreza y el agravamiento de las desigualdades sociales existentes. Este problema se hace especialmente grave en el caso de propiedades comunitarias: las comunidades indígenas y afrocolombianas se han convertido en víctimas frecuentes de persecuciones y expulsiones violentas con el fin de utilizar sus tierras para procesos productivos de gran escala. Esto conlleva no solo costos materiales sino también consecuencias sociales y culturales negativas.

Como puede verse en las regiones con presencia de banano y palma de aceite, el desplazamiento forzado ha sido más fácil de llevar a cabo cuando los derechos y títulos de propiedad de la tierra son inexistentes o ambiguos. Por esta razón, la titulación y la formalización de la propiedad de la tierra, como antidotos contra el desplazamiento forzado, deberían ser prioritarias para la formulación de políticas en los ámbitos nacionales y regionales; además, antes de iniciar grandes proyectos extractivos, el congelamiento de precios de las tierras aledañas puede ayudar a prevenir ventas forzadas o fraudulentas. Por ejemplo, al promover el desarrollo del sector palmero, el Estado colombiano no implementó suficientes protecciones frente a los riesgos que implicaba esta decisión en términos de disputas por el control territorial y la propiedad de la tierra. Este es el momento oportuno para corregir esta omisión y prevenir futuras olas de desplazamiento forzado en el país.

Inversión extranjera

Otro hallazgo de nuestra investigación tiene que ver con el rol de la inversión extranjera directa (IED) en el sostenimiento o la ruptura de los nexos entre recursos y conflicto armado en varias regiones colombianas. Los casos que analizamos sugieren que la inversión originada en países europeos, Canadá y Estados Unidos parece estar relativamente a salvo frente a la penetración por parte de actores armados ilegales por tres razones principales:

DESVINCULAR LOS RECURSOS DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

- Las instalaciones se encuentran protegidas por las fuerzas de seguridad colombianas y extranjeras debido a su valor estratégico,
- la presencia de compañías extranjeras ha fomentado el desarrollo local, haciendo menos comunes las disputas por control territorial entre grupos armados ilegales, y
- el marco normativo global que gobierna las actividades de multinacionales occidentales impone controles y sanciones a la actividad corporativa.

Por supuesto, éste no siempre ha sido el caso pues la historia de los países en desarrollo está repleta de ejemplos de abuso de poder y de numerosas violaciones de derechos humanos por parte de empresas multinacionales provenientes de países desarrollados. Sin embargo el rol positivo que atribuimos al capital extranjero en algunas regiones colombianas contrasta con las frecuentes críticas contra empresas multinacionales, que las describen como simples exportadoras de riqueza y como razones estructurales para la persistencia del subdesarrollo. En un contexto como el actual, en el que se impone una presión considerable por parte de accionistas y ciudadanos europeos y norteamericanos a favor de la responsabilidad social empresarial, la inversión extranjera de esa parte del mundo puede estar mejor preparada para evitar experiencias negativas como las que marcaron su pasado. Por ejemplo, en la región esmeraldera del departamento de Boyacá, el ingreso de multinacionales occidentales al negocio, como está siendo debatido, podría llevar a un mayor grado de eficiencia económica, transparencia y rendición de cuentas, de los cuales carece actualmente la industria. De manera similar, en el caso del petróleo, ha sido el trabajo pionero de fundaciones ligadas a grandes compañías extractivas el que ha hecho posibles algunos esfuerzos para generar desarrollo local.

Este impacto positivo de la inversión extranjera —por lo menos en algunas industrias— en términos de disminuir o dificultar los nexos entre recursos legales y conflicto puede ser el fruto de esfuerzos globales para desarrollar prácticas empresariales más responsables, generar conciencia de los conflictos, desarrollar estrategias corporativas adaptadas a contextos de conflicto y promover esquemas de certificación que hagan depender el acceso a mercados internacionales del cumplimiento de estándares laborales, sociales, ambientales y de Derechos Humanos. En este caso, las fuerzas globales parecen desempeñar un papel positivo en la prevención y sanción de relaciones entre recursos y conflicto armado; un ejemplo es la atención por parte de la comunidad internacional al tema de los sindicalistas. Este potencial podría explotarse, por ejemplo, en la promoción de una mayor transparencia en acuerdos público-privados de seguridad y en la promoción de marcos públicos de seguridad.

Por consiguiente, el efecto de las redes globales y la visibilidad que proveen para dar atención a condiciones domésticas de producción y extracción es de gran im-

portancia. Sin embargo, por el momento, la demanda de procesos de extracción socialmente responsables es escasa en Colombia. En consecuencia los recursos que no están vinculados a redes globales desarrolladas (como el oro y las esmeraldas) están menos expuestos al tipo de presiones a las cuales se enfrentan recursos más internacionalizados (como el petróleo, el banano y las flores). La creciente presencia de compañías chinas en algunos sectores de la economía colombiana, incluyendo la industria extractiva, puede cambiar el panorama respecto al rol generalmente positivo de la inversión extranjera. A diferencia de sus pares canadienses o británicas, las empresas chinas no han desarrollado la necesidad ni el compromiso de evitar los nexos entre la extracción de recursos y la inestabilidad política. Su prontuario negativo en África puede servir de presagio para que en Colombia se tomen medidas preventivas para la preservación y profundización de los vínculos constructivos entre la inversión extranjera y la atención a los conflictos locales.

Esquemas de certificación

Como se ilustró en el caso de las flores, el banano, el café y el petróleo, los esquemas de certificación —que atan el acceso a mercados internacionales al cumplimiento por parte de productores domésticos de distintos estándares laborales, ambientales y de derechos humanos— se han convertido en poderosos instrumentos para inducir cambios en las prácticas corporativas, independientemente de las actitudes de empresarios particulares y de los incentivos institucionales domésticos. En el caso del banano, siempre desde que Gabriel García Márquez aludió a la masacre de las bananeras de 1929 en su novela *Cien años de soledad*, los productores colombianos de banano han sido acusados de la violación de estándares laborales. Más recientemente, la revelación de evidencias que vinculan a la compañía frutera estadounidense Chiquita con la financiación de grupos paramilitares responsables de la muerte de sindicalistas y civiles ha mantenido a la industria bananera local en el primer plano nacional e internacional. Por consiguiente, y para tener acceso a los mercados europeos, las compañías bananeras han tenido que mejorar su récord social, en lo cual han trabajado cada vez con mayor empeño.

De forma similar, la industria floricultora, cuyas exportaciones van principalmente al mercado estadounidense, ha sido acusada de afectar la salud de sus empleados, en su mayoría mujeres. Luego de verse envuelta en denuncias (los bebés de sus empleadas estaban naciendo con malformaciones resultado del contacto con los pesticidas utilizados en la industria), ésta modificó sus prácticas y buscó una certificación internacional para mejorar su imagen internacional y recuperar el acceso a los mercados. Ambos son ejemplos de cambios efectivos en las prácticas corporativas producidas por reacciones internacionales adversas frente a condiciones locales de producción que llevaron al establecimiento de esquemas de certificación externos.

El caso del café es algo diferente. En este caso, los procesos de certificación de origen o de producción orgánica fueron intentos para proteger el mercado del café especializado o gourmet —crucial para la reinversión del negocio cafetero colombiano— y también para comunicar los orígenes sociales y la organización de los cafeteros colombianos como una ventaja de mercado. Aquí la certificación ha sido autoimpuesta y cumple el propósito de destacar el café colombiano como de calidad superior y elevado valor social.

En los tres casos los procesos de certificación, más que códigos de comportamiento voluntarios, han sido efectivos para producir cambios en las industrias relevantes al alterar la estructura de incentivos para los productores. Esto destaca la utilidad de los esquemas de certificación en los esfuerzos de romper los nexos entre recursos naturales y conflicto armado.

Mano de obra y sindicatos

Varios de los recursos estudiados (como el café, el banano y las flores) son intensivos en mano de obra. En algunas de estas industrias las quejas relacionadas con las condiciones laborales favorecen y facilitan la entrada de actores armados ilegales. Si bien la intensidad de mano de obra no es predictor suficiente de la formación de sindicatos —de hecho varios de los sindicatos más fuertes de Colombia están en sectores de baja intensidad de mano de obra como la industria extractiva (petróleo y ferroníquel)—, las organizaciones sindicales se han vuelto objetivos fáciles para la penetración de actores ilegales de izquierda y la persecución por parte de actores ilegales de derecha. En algunos sectores, y para algunos recursos, la informalidad de las relaciones laborales ha facilitado el ejercicio de control social por parte de actores ilegales sobre los trabajadores o la imposición de posiciones ideológicas o de duras condiciones de trabajo.

Una recomendación general en términos de relaciones laborales es la necesidad de promover los derechos de los trabajadores como un mecanismo de protección contra el abuso de sus empleadores (atado a la formalización de los mercados). En cuanto a la mejora de condiciones laborales, generalmente la expectativa ha sido que los trabajadores satisfechos son menos susceptibles a la influencia de grupos armados ilegales y por ello pueden servir como amortiguación frente al conflicto armado. Desafortunadamente este no siempre es el caso, como lo demuestran los casos del petróleo y el ferroníquel, donde las condiciones de trabajo privilegiadas —por lo menos en comparación con otras industrias— no han fomentado la paz social. En el caso de otros recursos, como el banano, la palma de aceite y el oro, las quejas relacionadas con el entorno laboral han fomentado históricamente brotes de violencia en la industria.

• • •

Copyright of Colombia Internacional is the property of Universidad de los Andes and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.