

# Hacia un futuro con Paz y Seguridad: Sobreponiéndose al conflicto y crisis en Colombia y la región

## 1 Una discusión interagencial sobre la triple crisis en Colombia

Durante el foro virtual que tuvo lugar el 25 de mayo de 2021 se abordaron temas relacionados a la triple crisis de inseguridad, emergencia humanitaria y salud pública en Colombia, haciendo uso de la metodología CONPEACE que reúne a representantes del Gobierno colombiano, de embajadas de Canadá y países de la Unión Europea en Colombia, de Naciones Unidas, la academia y la sociedad civil.

La triple crisis es resultado de la intersección de tres factores:

- i. Inseguridad: La continua reconfiguración de los actores violentos no estatales en un contexto de conflicto armado en curso, además del robustecimiento de las economías ilícitas.
- ii. Emergencia humanitaria: los efectos colaterales de la crisis social y política del país vecino, Venezuela.
- iii. Salud pública: el impacto de la pandemia COVID-19 y las políticas públicas en respuesta.

La triple crisis amenaza a comunidades en los márgenes del país, perjudica la implementación del Acuerdo de Paz y compromete la estabilidad regional.

Durante el foro, el programa CONPEACE compartió hallazgos e implicaciones de políticas basados en evidencia, resultado de la investigación en estas temáticas con el fin de identificar una hoja de ruta para mitigar la triple crisis. Nuestro enfoque contempla tres pasos (figura 1): primero, facilita el diálogo entre diferentes sectores para aumentar la comprensión de la triple crisis; segundo, reconoce los avances en la mitigación de los efectos negativos; y tercero, trabaja hacia un consenso sobre avenidas de acción que atiendan de manera efectiva la crisis humanitaria y que definan una hoja de ruta hacia una paz inclusiva con seguridad y estabilidad.



Figura 1 La aproximación interagencial de CONPEACE para abordar la triple crisis.

## 2 La agenda de investigación de CONPEACE sobre la triple crisis

La directora de CONPEACE, presentó la agenda de investigación del programa alrededor del “efecto frontera” y la triple crisis en Colombia. Los hallazgos de la investigación sugieren que el reordenamiento de los grupos violentos no estatales, la crisis sociopolítica en Venezuela y el impacto de la pandemia COVID-19 han aumentado la brecha entre el centro y los márgenes, además de perjudicar la seguridad desde el individuo. La naturaleza independiente de estos factores se ha convertido en un reto mayor para las autoridades locales, regionales y nacionales que buscan garantizar una presencia integral del Estado y la protección de los ciudadanos.

### Implicaciones para las políticas:

- Los esfuerzos para la estabilización requieren contemplar las interacciones varias entre los grupos violentos no estatales en vez de considerar cada grupo como una entidad individual.
- Los esfuerzos en construcción de paz deben incluir el reordenamiento de la constelación de grupos violentos no estatales en el periodo del pos acuerdo.
- Las políticas en materia de seguridad deben complementar el enfoque de “conteo de cuerpos” con uno que incluya la seguridad percibida por las personas.

#### Efecto Frontera:

El efecto frontera está caracterizado por “la confluencia entre la débil gobernanza del Estado, un ambiente de bajo riesgo / alta oportunidad propenso a la impunidad, resultado de la transnacionalidad de las zonas de frontera en regiones vulnerables, además de su distancia del centro estatal”. Esto puede tomar forma en los siguientes cuatro mecanismos:

- facilitando
- atrayendo
- disuadiendo
- ocultando

Ilder, Annette. *Borderland Battles: Violence, Crime, and Governance at the Edges of Colombia's War*. Oxford: Oxford University Press, 2019

- Las estrategias de desarrollo e inversión deben tener un enfoque particular en espacios gobernados por lo ilícito.

## 3 Cuatro áreas de investigación de CONPEACE y las implicaciones políticas clave

### 3.1 El nexo entre seguridad y participación ciudadana en las zonas fronterizas

#### Hallazgos:

- Las aproximaciones a una seguridad meramente militar usualmente reducen en vez de incrementar la seguridad ciudadana pues los civiles son percibidos como daños colaterales o enemigos del Estado.
- La violencia no ocurre de manera aleatoria sino es focalizada hacia sectores o grupos sociales, o por razones específicas como el mantenimiento de vínculos económicos.
- Las formas de participación que desafían los ordenes arraigados usualmente desencadenan actos violentos como respuesta.
- El incremento de la participación ciudadana tiene efectos a largo plazo en el mejoramiento de la seguridad desde el individuo.

#### Implicaciones para las políticas:

- La participación electoral debería ser promovida para incrementar la representación y por ende diversidad social en los órganos de toma de decisiones.
- Se deben fortalecer los mecanismos para robustecer la supervisión y auditoría ciudadana.
- El tejido social de las comunidades debe ser fortalecido con el objetivo de discutir y generar diagnósticos de manera local sobre los desafíos de seguridad, y tomar acciones para evitarlos y mitigarlos.

- Las comunidades vecinas deben participar de manera conjunta en programas que construyan confianza y reconciliación en áreas severamente afectadas por el conflicto armado.
- El Gobierno nacional debe apoyar política y financieramente las iniciativas PDET y aquellas propuestas de manera local.
- La perspectiva comunitaria debe ser tomada en cuenta en los planes municipales y departamentales, además del Plan de Desarrollo Nacional y la Política de Seguridad Nacional.

### 3.2 El efecto frontera con enfoque de género

#### Hallazgos:

- Facilita la violencia sexual y de género (VBG)
- Expone a las mujeres en un estado de vulnerabilidad ante escenarios de prostitución y explotación sexual.
- Obstaculiza el acceso a los sistemas de apoyo.

#### Implicaciones para las políticas:

- La evaluación de la triple crisis en las fronteras necesita adoptar, de manera urgente, un lente de género que de visibilidad y permita abordar las vulnerabilidades que enfrentan mujeres, niñas y comunidad LGBTI como resultado de las dinámicas de poder de género que predominan en estos territorios, exacerbadas por la crisis de inseguridad y humanitaria.
- Las instituciones del Estado colombiano y de las organizaciones humanitarias internacionales necesitan desarrollar e integrar sistemáticamente el registro, documentación y recolección de datos con enfoque de género y sobre violencia sexual y de género.
- Las decisiones de cerrar la frontera tienen impactos desproporcionales en mujeres, niñas y comunidad LGBTI, incluida su exposición a VBG, tanto en espacios públicos como las trochas, como en vecindarios y viviendas. Adoptar una

perspectiva basada en los derechos en la toma de decisiones es vital en territorios donde se conoce que las mujeres, niñas y comunidad LGBTI están expuestas a dinámicas específicas de inseguridad debido a su género.

- La comunidad internacional también juega un rol en la mitigación de la triple crisis de género en las fronteras al apoyar las organizaciones locales de mujeres que usualmente tienen una parte esencial en la prevención y respuesta a la VBG, por medio de la designación de fondos y de recursos para apoyar su trabajo y proveyendo asistencia técnica.

### 3.3 Retos y transformaciones de la gobernanza de seguridad en las zonas fronterizas

#### Hallazgos:

- Las comunidades en zonas fronterizas son más vulnerables debido a su ubicación.
- Los cierres fronterizos exacerbaban el impacto del “efecto frontera” generando consecuencias negativas para la seguridad y la estabilidad nacional, y la seguridad ciudadana (en particular de migrantes, refugiados/as, comunidad en retorno y receptora).
- Las comunidades y sus líderes están en estado de desprotección (ej. en zonas de disputas territoriales constantes entre actores violentos no estatales) debido a la ausencia selectiva de las instituciones del Estado colombiano.
- La desconfianza de los ciudadanos en la Fuerza Pública ha aumentado en reacción a los casos de violencia de la policía, intentos de criminalizar la protesta social y los líderes sociales, y la ausencia de mecanismos efectivos de protección.
- Existen dos lógicas de seguridad en Colombia, una ciudadana en los centros urbanos, y otra nacional en las periferias. La segunda obedece a mecanismos de gobernanza de seguridad basados en la militarización.

**Implicaciones para las políticas:**

- Respetar los derechos humanos.
- Redefinir las políticas de seguridad desde el individuo y sus necesidades diferenciales
- Repensar la seguridad desde lo local.
- Reconocer las dimensiones políticas de la reforma del sector seguridad.
- Reformular la arquitectura de seguridad del país.
- Reconectar la reforma al sector de la seguridad con una agenda más amplia que incluya un cambio a la luz del Acuerdo de Paz.

**3.4 Incertidumbre en el paisaje cambiante de seguridad****Hallazgos:**

- Actores violentos no estatales como el ELN y antiguamente las FARC establecen una dinámica de ciudadanía en la sombra imponiendo códigos de conducta en diversas áreas marginales.
- En el periodo posterior al Acuerdo de Paz muchas comunidades enfrentan incertidumbre debido que ya no predomina la ciudadanía en la sombra: nuevos grupos compiten por el control territorial dado que el Estado no logró llenar los vacíos de poder lo suficientemente rápido.
- Las economías ilícitas incrementan la incertidumbre además de erosionar el tejido social.

**Ciudadanía en la sombra:**

Es una relación de contrato social en la cual los grupos armados proveen bienes y servicios públicos, y definen las reglas apropiadas de comportamiento mientras que los ciudadanos los reconocen socialmente como autoridad aún siendo ilícita.

Idler, Annette. *Borderland Battles: Violence, Crime, and Governance at the Edges of Colombia's War*. Oxford: Oxford University Press, 2019

**Implicaciones para las políticas:**

- El gobierno necesita mitigar la incertidumbre en las comunidades locales por medio de una presencia civil constante y estructuras duraderas en el territorio.
- El gobierno necesita ganar legitimidad entre las comunidades previamente controladas por las FARC proveyendo servicios e incluyendo conocimiento local.
- Promover el tejido social comunitario y construir confianza en la relación entre la comunidad y el Estado son esenciales para asegurar la prosperidad a largo plazo de la sociedad colombiana.

**4****¿Cómo se puede traducir la investigación en políticas y programas efectivos?**

Representantes de alto nivel de organizaciones internacionales en Colombia subrayaron como los efectos del COVID-19 limitan la presencia institucional permitiendo que los grupos armados se expandan. Se discutió como las protestas sociales evidencian la creciente división entre el Gobierno y la sociedad civil. Los participantes expresaron como la implementación del Acuerdo de Paz era la ruta para responder a las demandas sociales y para dismantelar a los grupos violentos y sus redes, haciendo particular énfasis en los compromisos para garantizar la participación política y la justicia transicional. Los representantes comentaron sobre la necesidad de incluir conocimiento local para abordar la marginalización y la violación de derechos humanos. Se hizo especial énfasis en las economías ilícitas como la minería ilegal y en el fortalecimiento de la presencia de los grupos no estatales en ambos lados de la frontera.

Existe un desafío constante en la creación de soluciones duraderas para la estructura de participación actual, que es deficiente, pues la sociedad civil no se siente representada, y es esencial canalizar de manera apropiada las preocupaciones de la sociedad civil para asegurar un sistema democrático integral donde los derechos humanos son protegidos y la seguridad es garantizada.

## 5 Avances en la mitigación y potencialidades para abordar la triple crisis

La mitigación de la crisis humanitaria puede ser transformada en una oportunidad de desarrollo para el país. Las medidas para ello incluyen la integración de los venezolanos en la sociedad colombiana. Por ejemplo, el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos que regula su presencia en Colombia, fue aprobado por el Congreso colombiano en febrero de 2021. Este también incluye el desarrollo de una base de datos para registrar las necesidades y las potenciales áreas de trabajo de la comunidad migrante, retornante y refugiada.

Fueron resaltados el rol potencial de Colombia como una fuerza estabilizadora en Latinoamérica, su ejemplo en construcción de paz, el compromiso con el multilateralismo y el valor de la democracia, el cumplimiento de la ley y de los Derechos Humanos. Este rol también contempla la necesidad de proteger los derechos humanos en medio de las protestas sociales legítimas y la continuación de la implementación del Acuerdo de Paz, una acción que puede ayudar a resolver los problemas sociales y económicos de base.

## 6 Vía de avance: hacia políticas y programas basados en evidencia

El evento concluyó con una intervención de la Unión Europea resaltando ocho puntos fundamentales de discusión: poner los Derechos Humanos en el centro de la construcción de paz debido a que la violencia y el conflicto armado usualmente surgen de la violación de estos derechos; la necesidad de proteger a los defensores de Derechos Humanos y garantizar la operación de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; la inclusión de la diversidad social; la implementación de los Acuerdos de Paz en su totalidad; la necesidad de una visión holística de seguridad que no genere más violencia o violaciones a Derechos Humanos; la urgencia de un acuerdo con el ELN; la importancia de la justicia transicional; y el papel clave de Colombia para la UE y otros pares internacionales.

Durante esta última sesión, los participantes hicieron un llamado a poner los Derechos Humanos en el centro de la construcción de paz lo cual implica priorizar la seguridad entendida como un término holístico que incluye garantías de acceso a servicios básicos para todos los líderes y la sociedad civil. Los participantes remarcaron en la urgencia de implementar el Acuerdo de Paz como la guía clave para asegurar una seguridad y paz que apuntan a la importancia de la Justicia Transicional. Esto comprende las necesidades actuales de Colombia en materia de seguridad, oportunidades de vivienda, participación y garantías de no repetición. Miembros de la comunidad internacional instaron al Gobierno colombiano a incrementar la atención para implementar de manera efectiva el Acuerdo de Paz como la manera más factible de aminorar el actual descontento social además de resolver problemas estructurales de base.

Los participantes resaltaron la importancia de Colombia para la estabilidad regional. Desde el Acuerdo de Paz el país ha sido ejemplo de una sociedad en transformación con avenidas de acción elaboradas e integrales para resolver el conflicto y construir paz. La mitigación y resolución de las inseguridades de los individuos por medio de la reducción del crimen organizado y el conflicto armado ha tenido efectos positivos a lo largo de la región Andina y han mejorado las oportunidades para posibles cooperaciones entre países vecinos.

Es así como la comunidad internacional remarcó su compromiso para continuar apoyando a Colombia en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes por medio de una implementación efectiva y duradera de los compromisos adquiridos ante el Derecho Internacional, la Constitución de 1991 y el Acuerdo de Paz.

Los participantes del foro enfatizaron en la relevancia y el carácter oportuno de la agenda de investigación de CONPEACE y el valor en la explo-

ración basada en trabajo de campo extensivo en los lugares marginales de la geografía colombiana y su prominencia en contextos fuera de las fronteras. De igual manera, los asistentes subrayaron la importancia de guía y evaluación basada en evidencia para las políticas y programas de seguridad, atención humanitaria y desarrollo en el país.

CONPEACE está comprometido fuertemente con continuar una investigación rigurosa que involucre todos los sectores de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional. Nuestro objetivo es avanzar hacia una paz duradera para los y las colombianos/as y aquellos que buscan refugio en el país por medio de un monitoreo cercano de la situación actual, un exhaustivo trabajo de campo, facilitando el diálogo entre sectores, y proveyendo análisis relevantes para el desarrollo de políticas y asesoría en temas relacionados a la triple crisis. De esta manera podremos continuar fortaleciendo y contribuyendo en la construcción de un futuro con paz y seguridad en el país y la región.

\* Este foro se ha beneficiado del apoyo generoso del Sr Andrés Salgado-Ragan y de la Embajada de Colombia en el Reino Unido. El programa CONPEACE ha recibido fondos de Global Affairs Canada.



## CONPEACE

### De Actores del Conflicto a Arquitectos de Paz

Hace parte del Centro del Carácter Cambiante de la Guerra de la Universidad de Oxford, el programa CONPEACE está enfocado en el panorama cambiante de seguridad en áreas marginales durante la transición de guerra a paz. Fundado por la Dra. Annette Idler, la investigación interdisciplinaria de CONPEACE establece puentes entre las comunidades marginales y los centros de poder político, haciendo uso de una metodología de abajo hacia arriba, trabajo de campo extensivo, marcos teóricos sobre actividades al margen de la ley y constantes discusiones con diversos agentes.

