

Avanzando los mecanismos de protección y las garantías de seguridad en los territorios marginalizados de Colombia

Introducción

Colombia experimenta una intensificación en la inseguridad e inestabilidad debido a una triple crisis: (i) la reconfiguración de los grupos violentos no estatales en un contexto de continuo conflicto armado, (ii) los efectos colaterales de la crisis política y social en el país vecino, Venezuela, incluyendo la migración masiva y las economías ilícitas en la frontera, y (iii) el impacto de la pandemia por COVID-19.

Esta triple crisis afecta desproporcionadamente a las comunidades en territorios marginalizados y pone en peligro la ejecución de lo pactado en el proceso de paz en Colombia. La continua violencia e inseguridad en estas comunidades demuestra que la protección y la seguridad pensada desde el individuo deben ser fortalecidas. Esto es clave para garantizar que las personas y comunidades en todo el país puedan desarrollar sus proyectos de vida en paz.

Nuestros análisis recientes – incluyendo los compartidos durante un foro interagencial que tuvo lugar en marzo de 2022 (figura 1) – nos permite identificar algunos componentes claves para progresar hacia una forma más holística de pensar la seguridad en Colombia:

1. Fortalecer la **prevención** de la violencia actuando contra los orígenes de los riesgos y no simplemente blindando los blancos;
2. Crear y reforzar mecanismos y prácticas de **protección colectiva** basadas en las perspectivas comunitarias y con enfoque diferencial;
3. Mejorar la **articulación** entre las entidades y agencias del estado colombiano para abordar de manera efectiva los factores estructurales que generan inseguridad incluyendo la desigualdad, la exclusión social, y la criminalización y estigmatización de líderes y lideresas sociales.

El Foro Interagencial de CONPEACE

Durante un foro virtual que tuvo lugar el 3 de marzo de 2022 se abordaron temas relacionados a los mecanismos de protección y las garantías de seguridad, haciendo uso de la metodología CONPEACE. Nuestro enfoque contempla tres pasos. 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.

El foro contó con 37 participantes, entre ellas 16 mujeres, representando a diversos sectores: agencias del Estado y el gobierno de Colombia, la comunidad internacional incluyendo agencias y misiones de las Naciones Unidas y la OEA así como diversos representantes de la academia y sociedad civil local, incluyendo representantes de la comunidad Afro-Colombiana, comunidad indígena y la comunidad campesina.

Figura 1: El foro interagencial, 3 de marzo de 2022

Hallazgos principales del foro interagencial: los retos



Figura 2: La aproximación interagencial de CONPEACE

Actuar sobre estos componentes durante la próxima década permitirá consolidar y sostener lo ya logrado del Acuerdo de Paz de 2016 y avanzar hacia un futuro más seguro, inclusivo e igualitario para satisfacer las necesidades de la población. Esto incluye el promover un diálogo significativo y trabajo mancomunado con las personas que habitan en los diferentes territorios más afectados por la violencia.

Colombia debe concebir la seguridad como un bien público, desde un enfoque de la seguridad orientada tanto hacia el territorio nacional como hacia el individuo basado en el diálogo significativo interseccional que incluye la participación comunitaria.

Este informe presenta varias implicaciones de política y recomendaciones dirigidas hacia el gobierno de Colombia, la comunidad internacional y la sociedad civil en el país para crear soluciones inclusivas, efectivas y duraderas que ayuden a mejorar la seguridad de comunidades en los territorios marginalizados de Colombia.

El énfasis de las implicaciones de política y recomendaciones está puesto en cómo afrontar de forma urgente la grave situación que actualmente enfrentan los grupos y comunidades más vulnerables a la violencia y al sufrimiento humanitario.

Falta de articulación y armonización de los instrumentos y políticas de seguridad al contexto territorial

Se evidencia que las autoridades civiles y la Fuerza Pública de Colombia no han logrado adaptar los instrumentos de política pública existentes en materia de seguridad a los diferentes contextos territoriales.

Actualmente se observa una reconfiguración de grupos armados ilegales en el país incluyendo disidencias de la antigua guerrilla de las FARC-EP, el ELN y grupos herederos del paramilitarismo que están afectando de manera desproporcionada algunos territorios del país (figura 4).

Preguntas claves del foro interagencial

¿Cuáles son los pasos que el Gobierno entrante de Colombia, la Fuerza Pública, la Defensoría del Pueblo y colaboradores internacionales – en particular la Misión de Verificación de las Naciones Unidas y la ACNUR – deben tomar para reforzar de manera efectiva los mecanismos de protección y garantizar la seguridad de los líderes sociales, excombatientes, defensores de Derechos Humanos, migrantes y refugiados, y los habitantes de territorios marginales?

¿Cómo pueden las instituciones en Colombia adoptar y migrar en sus políticas hacia un concepto de seguridad más holístico, centrado en el individuo y sus intersecciones, que incluya las perspectivas de mujeres, comunidades rurales, indígenas, Afro-colombianas y LGBTQ+, en respuesta a la violencia, crimen y conflicto?

¿Cómo pueden la Policía Nacional, las Fuerzas Militares de Colombia y la comunidad internacional aprender de poblaciones en regiones de frontera para reforzar la seguridad desde el individuo e incrementar la participación política de las comunidades marginalizadas?

Figura 3: Preguntas del foro interagencial, 3 de marzo de 2022

Asimismo, existe una línea borrosa entre actores de conflicto y de crimen organizado, el estado colombiano todavía no ha llenado el vacío dejado por las FARC-EP al desmovilizarse, y las disputas territoriales entre grupos armados han llevado a un nivel alto de la violencia en los territorios marginalizados de Colombia. Actualmente se evidencian unos niveles de concentración geográfica de violencia en regiones que históricamente sufrieron más del conflicto armado, como Cauca y Chocó y los departamentos fronterizos con Ecuador y Venezuela. Entre enero y 31 de julio de 2022, 109 líderes sociales y defensores de Derechos Humanos – y 31 firmantes del Acuerdo de Paz – fueron asesinados. En el mismo período ocurrieron 58 masacres en las cuales 205 personas perdieron su vida (INDEPAZ 2022). Esta dinámica hace necesario reevaluar las estrategias a nivel nacional que el Gobierno ha estado implementando hasta ahora.

Enfoque reactivo e individualizador de la seguridad y la protección

Muchos enfoques de protección en los departamentos más afectados por la violencia se concentran en los individuos. La ausencia de mecanismos de protección colectivos y un enfoque de seguridad reactivo deja a muchas comunidades desprotegidas.

Falta de confianza en las instituciones

Hay desconfianza en los actores institucionales encargados de promover y garantizar el estado de derecho. Las principales encuestas de opinión en Colombia en los últimos tres años registran un desplome de la confianza en la Fuerza Pública en la opinión ciudadana. La desconfianza también está relacionada a la falta de implementación de los planes y estrategias de seguridad y protección. Hay vastas diferencias en capacidades institucionales entre gobiernos nacional, departamental y municipal.

Además, muchas veces no hay una definición clara de los roles y responsabilidades que se traduzcan de forma efectiva en una mejoría a las condiciones de seguridad en el territorio. Asimismo, la falta de confianza se asocia a la ausencia de diálogo y participación significativa de las comunidades, incluyendo la falta de armonización de políticas y planes del nivel nacional con los ya existentes mecanismos de protección y modos de convivencia comunitaria y étnica a nivel territorial.

Exclusión y estigmatización

Hay una sensación entre las y los representantes de comunidades marginalizadas, y sobre todo entre las comunidades étnicas y campesinas, que en el país se siguen imponiendo las políticas públicas desde Bogotá sin debido proceso de consulta y excluyendo las comunidades locales en definir el uso del territorio. Esto conduce a situaciones donde se privilegian intereses políticos nacionales e intereses económicos internacionales como es el caso de la minería y la agroindustria creando una asimetría en términos de derechos de acceso y uso de la tierra, incluyendo mayor estigmatización e incremento de riesgos de seguridad para aquellos líderes y líderes comunitarias que promueven la consulta previa. Esto traduce en un sentimiento de exclusión y falta de diálogo significativo en el diseño de políticas en los territorios más marginalizados del país.

Implicaciones de política pública

1. Fortalecer la prevención y orientar los análisis y los mecanismos de seguridad hacia las fuentes del riesgo:

- Las políticas e iniciativas de seguridad tienen que reflejar las realidades territoriales y centrar los análisis en las amenazas: no sobre la persona amenazada sino de dónde surgen y cómo se pueden desactivar dichas amenazas. Enfocar los análisis en las fuentes de riesgo facilitará el descubrimiento de patrones de inseguridad y cómo se vinculan con factores sociales, geográficos y económicos.
- En términos operativos es menester que la academia analice fuentes de riesgo (por ejemplo relacionado con la presencia de grupos armados y las economías ilícitas) para que el gobierno pueda reforzar sistemas como las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, y así mejorar el funcionamiento de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT) y la capacidad de monitoreo de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad.
- Con esto se fortalecería mecanismos de seguridad proactivas y preventivas – basados en la comprensión de los factores explicativos de la concentración geográfica de violencia y las razones y los actores que constituyen dichos riesgos – y no respuestas reactivas que privilegia la saturación con la Fuerza Pública. Esos mecanismos deben ser preventivos, orientados hacia las personas, colectivos, sostenibles en el tiempo y complementarios con el enfoque actual de esquemas individuales de protección.
- Aparte de no desactivar el riesgo, la provisión de seguridad individualizada como eje fundamental de la política de protección es fiscalmente insostenible, sobre todo teniendo en cuenta las limitaciones presupuestales y operativas. Los análisis de fuentes de riesgo pueden favorecer la prevención de hechos victimizantes y la captura de los victimarios.

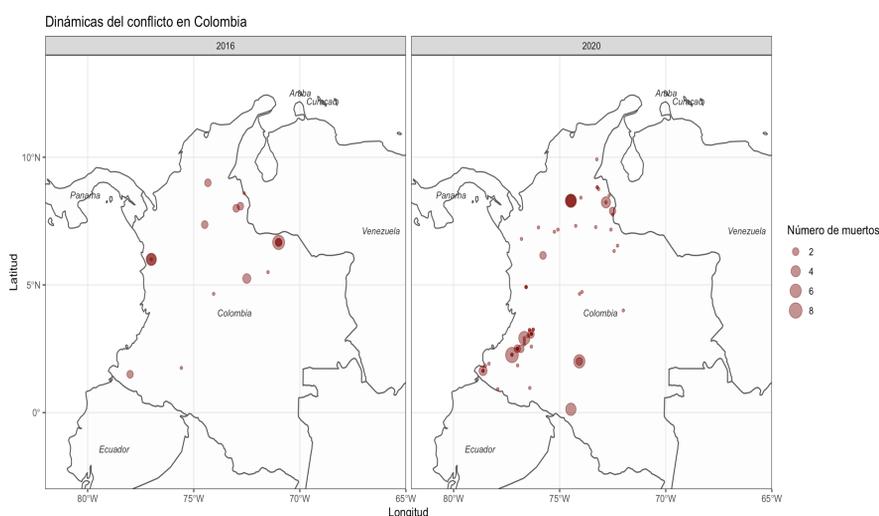


Figura 4: Dinámicas del conflicto en Colombia, 2016–2020^[1]

^[1] Katerina Tkacova. Fuentes: UCDP Georeferenced Event Dataset (GED) Global version 21.1; Pettersson, Therese, Shawn Davis, Amber Deniz, Garoun Engström, Nanar Hawach, Stina Högladh, Margareta Sollenberg, and Magnus Öberg (2021). Organized violence 1989–2020, with a special emphasis on Syria. *Journal of Peace Research* 58(4); Sundberg, Ralph and Erik Melander (2013). Introducing the UCDP Georeferenced Event Dataset. *Journal of Peace Research* 50(4).

2. Crear y fomentar prácticas de protección colectivas basadas en perspectivas comunitarias

- Es importante fortalecer las medidas de protección colectivas desde abajo, facilitando la replicación de las buenas prácticas ya existentes de protección colectiva no-violenta, como las Guardias Indígenas y las Guardias Cimarronas.
- Las organizaciones internacionales y la sociedad civil pueden contribuir en este proceso de aprendizaje e intercambio de conocimiento entre comunidades, tanto para fortalecer capacidades (con apoyo, formación y dinero) al nivel comunitario como para hacer el seguimiento en las esferas más altas (donde esté la caja negra de la política pública).
- Para mejorar la respuesta de protección en territorios aislados es clave que el gobierno promueva los mecanismos de protección colectiva, avanzar en dialogo significativo con autoridades étnicas y mantener la confianza de población en proceso de reincorporación. Esto conlleva mejor participación comunitaria, menos imposición de estrategias, y la intensificación del trabajo en conjunto con comunidades para desarrollar capacidades locales. También es imprescindible ampliar la participación ciudadana, en especial de comunidades étnicas, en el desarrollo e implementación de los planes.
- Los gobiernos a nivel central, regional y municipal deberían dialogar con las autoridades en los territorios (incluido étnicas y campesinas) para mantener la confianza de la población en el proceso de paz e implementar efectivamente mecanismos de protección colectiva. Estos diálogos requieren un enfoque diferencial que reconozca las vulnerabilidades, pero también las potencialidades de grupos marginalizados.
- El gobierno debe estimular un enfoque diferencial para la garantías de seguridad que se nutre de mecanismos locales exitosos y fortalezca políticas existentes como el Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios creada por el Decreto 660/2018 (figura 5).

Decreto 660 / 2018: Programa Integral de Seguridad y Protección para las Comunidades y Organizaciones en los Territorios

El Decreto 660 de 2018 es un ejemplo específico de un instrumento de política pública ya existente en la normatividad colombiana que no ha sido implementado.

Este instrumento es considerado por las comunidades étnicas como la base de una política pública de seguridad que debe reconocer enfoques diferenciales y realidades territoriales.

Este instrumento pone el énfasis en comunidades afro-colombianas e indígenas como actores clave en desarrollo y puesta en marcha de forma articulada entre todos los actores responsables de planes de seguridad y protección a nivel territorial.

Figura 5: El decreto 660 / 2018

3. Articular mejor el estado para enfrentar temas estructurales que generan inseguridad

- El gobierno debe aumentar su apoyo a las instituciones civiles en las zonas marginalizadas de Colombia y garantizar el acceso y efectivo funcionamiento de los mecanismos de justicia local. Es menester que el gobierno mejore la complementariedad entre los varios niveles administrativos del estado y transforme al estado en un ente que contribuya a la transferencia de conocimiento y buenas prácticas de protección y seguridad local entre comunidades en los territorios marginalizados. Además, se debe fortalecer los espacios locales de dialogo (por ejemplo, los Consejos de Paz). También tiene que ser una prioridad para desarrollar estrategias de protección que se tengan en cuenta las características territoriales y enfoques diferenciales de la seguridad.
- Es importante establecer y reiterar el firme compromiso entre las instituciones tanto de seguridad (la Policía Nacional y las Fuerzas Militares) como civiles del Estado con la población. Esto es clave para mejorar la protección de excombatientes, líderes y lideresas sociales, defensores de derechos humanos, migrantes y refugiados. La forma más inmediata para mostrar este compromiso es fortaleciendo la Defensoría – una institución percibida como altamente fiable que ya cuenta con capacidad y legitimidad en la mayor parte del territorio nacional. El gobierno debe asegurar los recursos financieros, humanos y técnicos para que el Sistema de Alertas Tempranas que está muy focalizado territorialmente cuente con una mejora en los mecanismos de respuesta rápida.

Autores: CONPEACE team | Septiembre 2022

CONPEACE

De actores del conflicto a arquitectos de la paz

Con sede en el Global Security Programme de la Universidad de Oxford, la Iniciativa CONPEACE se centra en el cambio de los panoramas de seguridad en los espacios marginados, especialmente en las regiones fronterizas durante las transiciones de la guerra a la paz. Fundada y dirigida por la Dra. Annette Idler, la investigación interdisciplinar de CONPEACE tiende un puente entre las comunidades marginadas y los centros de poder político, utilizando una metodología ascendente basada en un intenso trabajo de campo, marcos conceptuales sobre el orden no estatal y foros periódicos entre las partes interesadas.

Canada 

